
دساتير فرنسا
تأليف: موريس فرجية
ترجمة: أحمد عباس
DÉCLARATION
DES DROITS DE L'HOMME
ET DU CITOYEN
PRÉAMBULE
ARTICLE PREMIER
AUX REPRESENTANS DU PEUPLE FRANCOIS

« كثير من الحكام كانوا سببا فى انهيار جمهوريات عظيمة ومزدهرة تحت تأثير نظام قانونى أغراهم بريقه فنقلوه عن جمهوريات أخرى تختلف ظروفها تماما عن ظروف بلادهم »

جان بودان

« فى الجمهورية ـ الكتاب السادس ـ الفصل الخامس (١٥٩٣) » .

مقدمة

إن كلمة « دستور » تعنى عند تطبيقها على أمة معينة ، مجموع أنظمتها السياسية . ويقال عن الدستور « عرفى » إذا كان مستمدا من التقاليد ، و « مكتوب » إذا كان مدونا فى نصوص . ويوصف الدستور المكتوب بأنه « مرن » إذا كان من وضع المشرع العادى الذى يستطيع إذ ذاك تعديله كما يعدل أى قانون آخر ، وعلى عكس ذلك ، يسمى هذا الدستور « جامدا » إذا كان من وضع هيئة خاصة تسمى « سلطة مؤسسة » ، وفى هـذه الحالة لا يكفى مجرد قانون عادى لتعديله ، وإنما يجب اتخاذ إجراءات خاصة تتفاوت فى مدى تعقدها .

والروح القانونى لدى الفرنسيين يوحى إليهم تقديس الدستور المكتوب الذى يؤدى بهم عادة إلى إهمال شأن الدساتير العرفية . فلديهم أن الدستور أساسا عبارة عن نص ، وهم يتعلقون بمحتواه المسطور أكثر من تعلقهم بإطاره الذى يضمه ويحتويه ، ولذا فإن تاريخهم الدستورى يبدأ عام ١٧٨٩ ، لعدم وجود نص مكتوب فى صيغة قانونية صحيحة قبل هـذا التاريخ .

وسيعنى هذا الكتيب — خروجا على هذا التقليد المستقر الذى يقبل الجدل — على ألا يهمل النظم التى تكونت من العرف فى العهد القديم السابق على الثورة ، وعلى العكس ، فإنه سيوليها المكان الذى يتناسب مع أهميتها .

وفضلا عن ذلك فإن النزعة الفرنسية إلى اعتبار الدساتير المكتوبة جديرة بهذا الاسم ، تبدو لنا — بصفة عامة — غير مستساغة ، ولا سيما لما يتضح للعرف من تفوق واضح على النص فى هذا المجال .

فمن ناحية ، غالبا ما تكون الدساتير المكتوبة وليدة أفكار بعض المصلحين النظريين الذين يعنون بإقامة صرح نظرى دقيق محكم أكثر من اهتمامهم بوضع نظام عملى قابل للتطبيق فعلا ، والنظم التى يضعونها هى بنيان منسجم الأجزاء ، ولكنه مصطنع لا يستجيب للحاجات الحقيقية للبلد الذى يراد وضع دستور له . وعلى حد تعبير « نابليون » فإن : « أفضل الدساتير ما كان من صنع الزمن » . ويجب التسليم بهذا الاعتراف الصادر من الرجل الذى وضع دساتير السنوات الثامنة والعاشرة والثانية عشرة والوثيقة الإضافية سنة ١٨١٥ ، والذى كان الملهم لعدد كبير من الدساتير الأجنبية .

ومن ناحية أخرى ، فليس هناك على الإطلاق نظام سياسى نهائى يمكن تحديده إلى الأبد فى نص رسمى ، كما كان يعتقد ذلك رجال عام ١٧٨٩ ، ذلك أن تطور الظروف المادية والمذاهب الفكرية يستتبع تطورا مقابلا فى النظم ، فالنظام الذى كان بالأمس ممتازا رائعا يصير اليوم معيبا غير مرض ، وفى الغد بغيضا ممقوتا .

وجمود الدساتير المكتوبة يقف حجر عثرة فى سبيل هذا التطور الضرورى ، حيث أثبتت التجربة أنه من الصعوبة بمكان - إن لم يكن من المستحيل على الأقل بالنسبة لفرنسا — اتخاذ إجراءات التعديل مهما تكن درجتها من البساطة . وهكذا تنهض الدساتير المكتوبة سدا يعوق التطور الوئيد للنظم ، وذلك حتى يأتى اليوم الذى ينهار فيه السد الذى تداعى إلى حد كبير ؛ وهو اليوم الذى ينفجر فيه التطور المكبوت فى شكل ثورة .

ويقدم لنا التاريخ البرهان الساطع على هذا القول : فإن فرنسا قد عرفت فترتين من الاستقرار السياسى ، الأولى طويلة الأمد . وهى : « العهد القديم السابق على الثورة » . والثانية . وهى أقصر أمدا ، هى « عهد

الجمهورية الثالثة » . وتتميز الأولى بدستور عرفى كلية ، تطور فى مرونة تامة ، والثانية بدستور مكتوب مقتضب يفسح مجالا كبيرا لنظم مصدرها العرف ، تتعارض صراحة بقدر يتفاوت مع نصوص هذا الدستور . ويفصل بين هذين العهدين فترة من الثورات العديدة ، تتعاقب فيها النظم كل بضع سنوات ، دون أن يتمكن أحدها من ترسيخ قدميه ، ويقوم أغلبها على دساتير مكتوبة جامدة ومفصلة ، لا تترك سوى حيز ضيق للتطور العرفى ، وهى تتسم عادة بطابع مصطنع ظاهر ، وهذه الظواهر ، هى من أسباب عدم الاستقرار السياسى فى الفترة من ١٧٨٩ — ١٨٧٠ وإن يكن من الواضح أنها ليست بالسبب الوحيد .

ومن الناحية السياسية ، فإن تفوق العرف على القانون المكتوب واضح فى المجال الدستورى ، والأمر كذلك على ما نعتقد ، من وجهة النظر القانونية المجردة ، وهو ما يزيد فى غرابة الأمر ، إذ لم يبق للعرف فى جميع الميادين الأخرى — باستثناء القانون الدولى — سوى دور ثانوى محض إذا قورن بالقانون المكتوب ، فهو لا يستعان به إلا فى حالة صمت القانون لتكملة النصوص ، ولكنه لا يستطيع بأية حال تعديله ، فالعرف يعمل إلى جانب القانون ليكمله لا ليخالفه .

إن دور القانون المكتوب فى مجال القانون الدستورى ، فيه ثغرة كبيرة ، ويجب التسليم - رغم تردد كثير من الفقهاء فى الاعتراف بهذا الأمر - بأن العرف يستطيع تعديل ؛ بل حتى إلغاء بعض أحكام قانون دستورى . وسواء أردنا أو لم نرد ، فإن العرف يمكن أن يجرى على خلاف القانون ، ونظام المراسيم بقوانين الذى عرفته الجمهورية الثالثة ، برهان صدق على ذلك ، بحيث إن من يكتفى بمجرد قراءة الدستور المكتوب لنظام سياسى معين ، تتكون لديه فكرة جد زائفة عنه ، لأنه كثيرا ما يحدث - تحت ضغط الظروف - أن يملى العرف الظافر تطبيقا فيه تحريف

لتلك النصوص وخروج بها عن معناها الأصلي .

وسنحاول عبر هذه الصفحات ، أن نبرز هذا الدور المتفوق للعرف ، وهو الدور المنشئ والملغى والمعدل للدساتير .

وهذا الوصف — فضلا عن أنه يبدو لنا مطابقا للحقيقة العلمية — فإننا لا نراه يخلو من فائدة عملية ، وذلك فى الوقت الذى تعرض فيه من جديد المشكلة الدستورية فى فرنسا للمرة التاسعة عشرة خلال مائة وخمسين عاما .

ومن الطبيعى أن تؤدى بنا وجهة النظر هذه إلى أن نتخذ إطاراً لدراستنا ذلك التقسيم . ونعنى به التقسيم إلى فترات ثلاث ، وهى :

١ — العهد القديم الذى يتطور فيه رويدا ، دستور مصدره العرف ، خلال نيف وألف عام .

٢ — عصر الثورات (١٧٨٩ — ١٨٧٠) الذى تعاقب فيه أكثر من اثنى عشر دستورا مكتوبا فى أقل من قرن من الزمان .

٣ — عهد الجمهورية الذى يتميز بالعودة إلى شئ من الاستقرار الدستورى ، ولكن يبدو أن هذا الاستقرار قد عاوده الاضطراب منذ عام ١٩٣٤ .

الفصل الأول

النظام القديم

عشرة قرون من الاستقرار الدستورى

أن القول بالاستقرار ليس معناه الجمود وعدم التغير ، ولكن من الواضح أن دستور النظام القديم قد طرأ عليه تغير عميق خلال عشرة قرون ؛ فإن ملكية لويس الرابع عشر تختلف كثيرا عن ملكية كاوفيس[1] . ولكن التطور تم دون عقبات جدية ، وبخاصة دون انقطاع يذكر فى فى اطراد سيره . وقد تغيرت النظم بقدر ما طرأ على ظروف الحياة والآراء . ولقد تم التوافق ، بصفة عامة ، بغير عنف ودون قطع للصلة مع الماضى ، على الدوام .

وهذا التوافق التام بين تطور الأحداث و بين النظم السياسية كان بفضل ما اتسم به دستور النظام القديم من طابع عرفى ، فلم يكن يوجد إذ ذاك فى الواقع أى نص يحدد وينظم السلطات العامة المختلفة واختصاصات كل منها ، مما حدا بترجو إلى القول مخاطبا لويس الرابع عشر « مولاى : إن مملكتك ليس لها دستور البتة » .

ومع ذلك فإن الفكرة الشكلية للدستور لم تكن غريبة كل الغرابة على مفاهيم الملكية الفرنسية القديمة ، فتحت اسم « القوانين الأساسية » تكونت وتحددت فى بطء وعلى مر العصور نظرية حقيقية للدساتير الجامدة وكانت بعض القواعد تسمو على اختصاص المشرع العادى (الملك) ولا يجوز له

---

١ — أحد ملوك فرنسا، من أسرة الميروفانجيان، ارتقى العرش عام ٤٨١ .

تغييرها . ولم يكن هناك تفاهم أو اتفاق على تحديد مضمون هذه القوانين الأساسية ، ولكن سرعان ما تم الاتفاق على وجودها فى حد ذاته . ولقد كان هذا المبدأ أحد مصادر النظرية الحديثة عن الدساتير المكتوبة .

ويتعين علينا ، بعد أن بينا فى ايجاز تطور الأنظمة الدستورية ، فى ظل العهد القديم ، أن نتكلم قليلا عن تطور فكرة الدساتير الشكلية .

* * *

المبحث الأول

تطـــور النظم

بينا آنفا الطابع البارز فى تطور نظم العهد القديم ، ألا وهو اطراد سيرها . أما نظم القرن الثامن عشر فتختلف عن أنظمة القرن الثامن اختلاف الشجرة عن الحبة ، ولكن الشجرة إنما خرجت من الحبة عن طريق إنبات ونمو منتظمين . على أن مما لا شك فيه أنه لا يجوز ، مع ذلك ، المبالغة فى هذا النظر ، فقد تخلل هذه القرون العشرة عدد من الطفرات بذلت أثناءها محاولات لأقلمة بعض الأمور المستحدثة التى يتفاوت حظها من التوفيق ، ولكن هذه التجربة لم يحالفها النجاح بصفة عامة . فإن دستور مجلس «سان لويس» إبان حركة الفروند [1] كما كان شأن حكومة المجالس المسماه Polysynodie [2] أثناء الوصاية على العرش بعد لويس الرابع عشر لم تكن ، فى تطور الملكية ، سوى ومضات سرعان ما خبت .

ومن جهة أخرى فإن هذا التطور إذا كان قد استمر فإن سيره لم يكن

---

١ — هى حركة أرستوقراطية قامت بها البرلمانات أولا ، ثم قادها النبلاء بعد ذلك ، ولم تكن حركة عصيان على إطلاقها دائما كان من أغراضها أيضا موافقة الممولين على الضريبة وحماية الحريات الفردية .

٢ — نوع من الحكومة أعقب وفاة لويس الرابع عشر حلت فيه المجالس محل الوزارة الذين صاروا مجرد أداة تنفيذية للمجالس التى كانت لها السلطة الحقيقية .

مطردا ، إذ على العكس تواترت فيه المحاولات والتعديلات والانتكاسات ، ولذا وجب ألا نبحث فيه عن خط بيانى متسق الحركة من الناحية المنطقية بل نكتفى منه بتقلبات واقعية وتجريبية يشوبها الاضطراب .

ومهما يكن عن أمر العهد القديم من بدايته إلى نهايته ، فإن الصورة العامة لنظمه تظل على حالتها دائما ، فمن ناحية هناك الملك الذى له سلطة اتخاذ القرارات فى جميع الأمور ، ومن ناحية أخرى تقوم الهيئات المختلفة للمجلس التى كان الملك يستنير برأيها فى إصدار قراراته ، وكان بعضها مجرد أعوان للملك فى مهامه الحكومية اليومية (الوزراء والمجالس) ، بينما كان للبعض الآخر طابع نيابى .

ا — الملك :

يوصف النظام القديم عادة بأنه ملكية وراثية مطلقة ، ولكن التعريف يصدق فقط على القرون الأخيرة من النظام السابق على الثورة إذ أنه لم يبلغ مطلقا هذه الدرجة من الكمال فى أول أمره . إن الملكية لم تجد الوراثة والحكم المطلق فى مهدها كهدية من ساحر ، وإنما اضطرت على العكس ، إلى انتزاعها عن طريق صراع مرير دون أن تألو فى ذلك وقتا ولا جهدا .

١ — من الانتخاب إلى الوراثة :

لقد كان الصراع من أجل الوراثة هو الأسبق من حيث الترتيب الزمنى وقد تم فى مطلع القرن الثالث عشر ، ويجب ألا ينسينا تقادم العهد مرارة هذا الصراع .

لقد كانت فكرة الوراثة ، كطريقة لتعيين الحكام ، مألوفة إلى حد كبير فى أذهان الغال الرومانيين ، فمن الإمبراطور إلى حكام المدن ذات الإدارة الخاصة تغلغلت الوراثة تدريجيا فى الوظائف العامة فى عهد الإمبراطورية الشرقية (البيزنطية) بصورة ملتوية تحت ستار اختيار السلف للخلف . وقد

لعبت الوراثة أيضا عند الفرنج [١] قبـــل الغزو الرومانى دورا كبيرا ، ولكنها اقترنت بالانتخاب ، فكان الملك ينتخب بواسطة جمعية المحاربين من بين أفراد أسرة تعتبر من أصل مقدس هى الأسرة الميروفانجيانية [٢] .

وبعد انتهاء الغزو الرومانى الذى عزز السلطة الملكية بداهة ، وشتت المحاربين ، تحررت أسرة الميروفانچيان من تدخل هذه الجمعية واستغل ملوكها فكرة أن المملكة جزء من ممتلكاتهم وأقاموا نظام تولى العرش بالوراثة المجردة من كل طابع انتخابى ، على غرار موظفى الغال الرومانيين .

ومع ذلك فلم يكن الإصلاح الذى تحقق فى عهد كلوفيس نهائيا ، فقد حدث أن لجأ سيجبير حفيد كلوفيس إلى الانتخاب لإقرار غزوه لمملكة شيلبيريك . وفى القرن الثامن اقترن تغيير الأسرة المالكة وارتقاء أسرة الكارولنچيان [٣] بالعودة ، فى صورة أقوى وأوضح إلى نظام الانتخاب فبيبان لو برف انتخبته جمعية من الشعب دعيت إلى الانعقاد فى سواسون عام ٧٥١ . ومنذ ذلك الوقت اجتهد كبار الزعماء فى التدخل فى كل وراثة للعرش، وأن لم يقوموا فيها أغلب الأحيان إلا بدور شكلى محض ومع ذلك فقد انتخب لويس لو بيج عام ٨٧٧ انتخابا حقيقيا وكذلك الحال مع شارل لوجرو عام ٨٨١ وأيودس عام ٨٨٨ .

ولقد بدا أن تغيير الأسرة الجديد الذى تم بارتقاء هيج كابت العرش كان بمثابة انتصار لنظام الانتخاب ،ذلك أن هـــذا الملك انتخبته « جمعية الكبار » بزعامة الدابيرون رئيس أساقفة رانس ، الذى صرح فى هذه

---

١ — قبائل من أصل جرمانى استقرت فى فرنسا فى القرن الخامس ، واستعان بها كلوفيس فى السيطرة على الأقاليم المتأخرة الأخرى فى نهاية القرن الخامس وبداية القرن السادس .

٢ — هى الأسرة الأولى التى حكم ملوكها فرنسا عام ٤٨١ إلى عام ٧٥٢ وخلفتها على الحكم الأسرة الكارولنجيانية .

٣ — هى الأسرة التى خلف ملوكها — وأولهم بيبان لو برف — أسرة الميرفانجيان على حكم فرنسا عام ٧٥٢ .

المناسبة بأن « العرش لا يكتسب بحق الوراثة » . ولقد نصب رجال الأكليروس أنفسهم فى ذلك العهد مدافعين عن نظام الانتخاب المتبع فى انتخاب الأساقفة ورؤساء الأديرة .

ولما كان الانتخاب مصدر حكم ملوك أسرة الكابيسيان (٢) ، فقد كان همهم الأول التخلص منه والعودة إلى نظام الوراثة المحض الذى أقامه كاوفيس . ولقد استعانوا فى ذلك بطريقة جد بسيطة ، وذلك بمحاكاتهم لإباطرة الرومان : فكان الملك يشرك معه ابنه فى العرش حال حياته بعد تكريسه ، وعند موت الأب كان يخلفه الابن بغير صعوبة ما دام أنه كان — بالفعل — ملكا معيناً منذ سنوات خلت وهكذا أخذت الوراثة شكل الاستخلاف .

وقد مكن تتابع الأعقاب من الذكور لهذا النظام من السير بانتظام واطراد ومن ترسيخ أصوله فى الأذهان ، ولهذا استطاع فيليب أوجست الخروج على التقاليد وإغفال تكريس ابنه لمهام الملك فى حياته هو ، وأن يشركه معه فى العرش فتم توارث الملك دون أية صعوبة ما فى عام ١٢٢٣ . ويمكن القول بأن الوراثة قد استقرت منذ ذلك الوقت بصفة نهائية .

ومع ذلك فقد كان الانتخاب أمرا جائزا على الدوام فى حالة عدم وجود وريث للعرش أو فى حالة النزاع بين عدة مطالبين بالعرش ، وهو ما حدث عام ١٣٢٨ حيث عهدت جمعية من البارونات بالمملكة إلى فيليب السادس، مستبعدة بذلك أدوارد الثالث ملك إنجلترا، كما صادقت جمعية أخرى على ارتقاء فيليب الخامس - وهو أخو لويس العاشر - العرش عام ١٣١٦ فاستبعدت بذلك الإناث من توارث العرش وهكذا لعب الانتخاب دورا ثانويا فى هذا المجال .

---

١ — هى الأسرة التى خلفت أسرة الكارولنجيان على حكم فرنسا .

٣ — غلبة النظام المطلق :

إذا كان النضال فى سبيل الوراثة قد انتهى فى القرن الثالث عشر ، فإن الصراع من أجل الحكم المطلق كان أطول عهد عرفت الملكية أثناءه الكثير من تقلبات الحوادث ، وظلت البرلمانات إلى النهاية تبدى معارضتها العنيفة ومتأهبة لرفع عقيرتها عند أول بادرة على ضعف الملكية .

ولم يكن لملك الفرنجة نصيب كبير من السلطة المطلقة ، فإن جمعية الرجال الأحرار — الذين هم المحاربون فى الوقت نفسه — كانت هى المحكمة العليا والسلطة التشريعية الحقيقية ، ولبث الملك زمانا طويلا ليس له سوى دور ثانوى للغاية فلم يكن حتى قائد الحرب ، إذا أن القبيلة كانت تنتخب قائدا لهذا الغرض ومع ذلك قوى الملك من سلطته وقت فتح الغال إذ سلب من القائد سلطته ونصب نفسه زعيما للحرب مكانه .

وكان فى الغال الرومانية ملكية أقل ديموقراطية من ألمانيا البربرية ، فالإمبراطور هو المشرع والقاضى الأعلى والرئيس الادارى وبهذا ركز فى يده جميع سلطات الدولة . وقد نسج ملك الإفرنج على هذا المنوال فاتخذ من محكمته محكمة عليا وتوسع فى حقه فى إصدار الأوامر إلى حد أن خلق من نفسه سلطة تشريعية ، وقد عاونته الكنيسة على التوسع فى سلطته عن طريق التكريس بالمسوح [1] وهى التولية الروحية التى كان الوثنيون يعتبرونها حقا لاسرة الميروفانجيان .

ولقد عاق عهد الاقطاع سير الملكية الفرنسية فى طريق الحكم المطلق زمنا طويلا حيث توزعت السلطة بين سادة الإقطاع فكان لكل منهم حق القضاء فى درجاته الأولى أو العالية الأمر الذى لم يكن يتضمن حق الفصل

---

١ — من الطريف ملاحظة أن التكريس بالمسوح وهو الذى كان فيما بعد رمزا للشرعية قد استغله بادئ الأمر ، ليثبت سلطانه مالك مغتصب ، هو بيبان لوبرف .

فى المنازعات فحسب ، ولكنه كان يستتبع أيضا اتخاذ تدابير عامة تؤدى إلى خلق قواعد قانونية جديدة فكان يجوز لسادة الإقطاع نشر أوامر لها قوة القانون تطبق على أراضيهم كما كان لهم من جهة أخرى تولى إدارة أملاكهم بواسطة موظفين خصوصيين ، وهكذا أصبح سادة الإقطاع يمارسون السلطة التشريعية والإدارية والقضائية .

فما الذى تبقى للملك إذن ؟ شىء قليل فى مبدأ الأمر ولهذا كانت سلطته اسمية أكثر منها فعلية . ولكن الملكية استطاعت بالتدريج ، عن طريق العمل الوئيد المتواصل ، استعادة حقوقها وامتيازاتها السليبة ، واستعانت فى هذا السبيل بفكرة ، سرعان ماتم التسليم بها فى نظام الإقطاع ، ألا وهى أن الملك هو السيد الإقطاعى الأعلى فى المملكة وإن سادة الإقطاع الآخرون إن هم إلا أتباع له . وقد توسع الملك بصفة خاصة فى إحدى وظائف السيد المتبوع ، وهى وظيفة القضاء بفرض رقابته على محاكم رجال الإقطاع عن طريق الاستئناف (المأخوذ عن القانون الرومانى) متحيفا بذلك من اختصاصها عن طريق نظام القضايا الملكية أو التصدى حيث كان الملك ينتزع القضايا من محاكم الإقطاعيين جاعلا نظرها من اختصاص المحاكم التابعة له . ومن جهة أخرى فمادام حق إصدار الأوامر التى لها قوة القانون مرتبطا بحق ولاية القضاء فقد استعاد الملك هكذا وبالتدريج سلطته التشريعية وبذلك حلت الأوامر الصادرة من ملوك أسرة الكابيسيان محل تشريعات ملوك الفرنجة .

وابتداء من القرن الثالث عشر ، كان فى بعث القانون الرومانى من جديد عون قيم للسلطة الملكية فى صراعها من أجل الحكم المطلق . ومن الأمور التقليدية إبراز أهمية الدور الذى قام به الفقهاء — الذين نطلق عليهم اليوم مشرعين — فى تكوين الملكية الفرنسية ، فهم قد أقروا لملك فرنسا بكافة السلطات التى كانت تتضمنها النصوص الخاصة بسلطات الإمبراطور الرومانى (وهى النصوص التى ترجع إلى عهد الإمبراطورية الشرقية الذى

صارت فيه روما ملكية مطلقة) . وفضلا عن ذلك فإنهم كافحوا كفاحا فعالا لكى يطبق هـــذا المبدأ فى العمل ، وما زالت ذكرى فقهاء عهد فيليب الرابع عالقة بجميع الأذهان . وفى عهد لويس الرابع عشر أيضا ظل كولبير يستوحى فى عمله سلسلة من المذكرات عن حقوق الملك أمر بتحريرها خصيصا لهذا الغرض بمعرفة بعض المشرعين .

ولقد عملت الملكية فى هـذا الجهاد بحكمة ملحوظة وعلى نحو مستمر ، مستغلة الظروف بمهارة ومتحايلة على خلقها عند كل مناسبة ، ولكن دون أن تقطع الصلة بالماضى بصورة مكشوفة ، وعلى حد العبارة السديدة للأستاذ فرانسوا أو ليفييه أنها كانت تمضى قدما مع التبصر والتحرز فى الانتقال .

وهكذا حل الملك صاحب السلطة المطلقة ، رويدا وبالتدريج ، محل الملك الإقطاعى ، وكثيرا ما لوحظ الاختلاف الجوهرى فى هذا الصدد ، بين تطور الملكية الفرنسية والملكية الإنجليزية ، فبينما كانت أولاهما تسير فى طريق الحكم المطلق ، إذا بالثانية تدلف على مهل نحو النظام البرلمانى . ويعزى هذا الاختلاف فى الاتجاه إلى أسباب كثيرة ، فمن الناحية الأولى نجتزىء هنا بالإشارة إلى وجود جيش قوى دائم تحت إمرة ملك فرنسا (منذ عهد شارل الثامن) مكنه من فرض احترام مطالبه القانونية فى الحكم المطلق ، ومن ناحية أخرى أختلاف مزاج الشعب فى كل من البلدين ، فبينما تضافر الشعب الانجليزى مع البارونات فى مقاومة سلطة الملك ، إذا بالشعب الفرنسى يقف خلف الملك يشد من أزره فى صراعه ضد رجل الإقطاع .

واستغرق الصراع وقتا طويلا تخلله التمرد والعصيان وأحيانا الثورات (ايتين مارسيل [1] والفروند) وكان يجب انتظار عهد لويس الرابع عشر لكى تنهار آخر معاقل المقاومة ، وفى هذا الوقت فقط يمكن القول بوجود

---

١ — زعيم رأس الحركة الثورية الباريسية عام ١٣٥٦ وكان تأثيره كبيرا على مجلس الطبقات فى ذلك العام .

الملكية المطلقة ، كما كانت هذه السلطة المطلقة أيضا نظرية أكثر منها عملية .

السلطة المطلقة من الوجهتين النظرية والعملية :

يمكن إجمال السلطة الملكية المطلقة فى عبارتين :

(١) إن جميع السلطات كانت فى يد الملك .

(٢) وفى ممارسته لسلطاته لم يكن الملك يعرف حدودا .

فأولا : كان الملك يركز جميع السلطات بين يديه ، وكانت النظرية الحديثة القائلة بالفصل بين السلطات غريبة تماما على أفهام العهد القديم ، فكان الملك صاحب السلطة التشريعية التى كان يمارسها عن طريق الأوامر التى لم تكن تطبق فى مبدأ الأمر خارج نطاق أملاكه إلا بموافقة الأشراف ، ولكن سرعان ما كان يكتفى بمجرد الاستشارة التى انتهى الأمر بصدورها من مجلس الملك لا من جميع البارونات الذين يعنيهم الأمر . ثم ازداد استعمال هذه السلطة الملكية التشريعية ، فأصدر لويس الرابع عشر تقنينات حقيقية (الأمر الصادر عام ١٦٦٧ بشأن الإصلاح القضائى . والأمر الخاص بالمياه والغابات فى سنة ١٦٦٩ ، والأمر الصادر فى سنة ١٦٧٠ بشأن القانون الجنائى ، والأمر الصادر سنة ١٦٧٥ بشأن التجارة) .

وكانت السلطتان الإدارية والتنفيذية أيضا فى يد الملك الذى كان يمارسهما دون شريك ، ولم يكن الوزراء سوى مندوبين يعملون باسمه ، يعينون ويعزلون بمحض إرادته وازداد ، اتجاه الملك إلى اختيارهم من بين صغار النبلاء أو من الطبقة البورجوازية حتى لا تضايقه ثورة كبار الأشراف . ومن جهة أخرى تمكن الملك بفضل مجهود التركيز المتصل من إدارة جميع مملكته فعلا بواسطة ستة وثلاثين من مندوبيه الموزعين على أنحاء المملكة ، وخاضعين لسلطته التامة ، والذين امتصوا تدريجيا سلطة الهيئات المستقلة .

وأخيرا فإن ولاية السلطة القضائية كانت للملك ، فكان القضاة يصدرون الأحكام باسمه ، وكان يجوز له التدخل فى أى وقت شاء فى سير الدعوى ووقف مجرى العدالة بسحبها من المحكمة المنظورة أمامها وإلغاء ما ترتب عليها من نتائج بخطابات العفو أو إسقاط العقوبة فى الجرائم غير العمدية أو بسبب قيام حالة الدفاع الشرعى أو الخطابات المغلقة الممهورة بخاتم الملك الشخصى والتى بمقتضاها توقع العقوبة بغير حكم قضائى ، وصار توزيع العدالة من اختصاصات الملك التقليدية لإطلاق يده فى هذه التصرفات .

ولم يكتف الملك بأن يركز فى يديه مجموعة من السلطات الوثيقة الارتباط فيما بينها ، وهى السلطات الثلاث التى حاول أولئك الذين حذوا حذو منتسكيو الفصل بينها فيما بعد ، ولكن ، لم يكن أيضا هناك ما يحد من سلطته فى ممارسة كل منها ، فقد رأينا كيف تخلص من العقبات التى أقامها فى طريقه نظام الإقطاع ، حتى لقد عرف كيف يتحرر من كل تبعية إزاء عاهل الإمبراطورية الرومانية الألمانية استنادا إلى المبدأ الذى أكده الفقهاء وهو أن الملك إمبراطور فى مملكته ، أما إزاء البابا - النصف الآخر من الله - فقد قاد فيليب لوبل الكفاح فى همة كبيرة ونزاهة غير تامة ، ومنذ ذلك الحين رسخ فى الكنيسة الفرنسية تقليد قوى يرجع إلى عهد الغال دعمه فى صورة جزئية الكونكوردا الذى تم عام ١٥١٦ هذا التقليد مؤداه أن : الملك لا يخشى شيئا من جانب رجال الإكليروس الذين يتولى هو تعيينهم .

ومن جهة أخرى فإن قوانين العهد القديم لم تكن تعترف للمواطنين بتلك الحريات الفردية التى كانت تحد من مباشرة السلطة ، فقد كانت الخطابات المغلقة التى تحمل خاتم الملك كفيلة بكبح جماح أى مواطن ، فيثوب إلى رشده فى فهم واجباته الوطنية .

وجملة : القول أنه لم يكن هنا سوى قيد واحد نظرى على مباشرة

امتيازات الملك الذى كان مقيدا بالقوانين الأساسية للمملكة (انظر ذلك فيما بعد) ولكن هذا القيد إنما كان من قبيل الوهم إلى حد ما ، إذ أن هذه القوانين لم تكن مسطورة فى أية وثيقة ، كما لم ينص على إجراءات معينة تكفل احترامها .

وفضلا عن ذلك فقد كان الطابع المطلق لسلطة الملك هو النتيجة المنطقية لمفهوم النظريات الدينية فى عهد الملكية القديمة ، فقد كان الملك ، الممسوح من الله بالتكريس ، ممثل الله فى الأرض ، وهذه المسحة تعتبر فى الكنيسة سرا ثامنا ، ولم يكن مسئولا عن أعماله إلا أمام الله ، وكانت طاعته واجبة كطاعة الله ذاته .

فمن الوجهة النظرية كانت السلطة المطلقة إذن ، حلقة لا ثغرة فيها ومن الوجهة العملية كانت تلك الحلقة من السهل تفككها ، وإذا قارنا الملكية القديمة عندنا بأية ديكتاتورية حديثة ، لبدأ لويس الرابع عشر فى صورة الملك الذى يتسم عهده بالحرية .

ذلك لأنه يجب ألا يغيب عن بالنا من جهة ، أن مهام الدولة كانت إذ ذاك محـــدودة عما هى عليه اليوم ، الأمر الذى كان يترك للأفراد مجالا واسعا من الاستقلال الشخصى ، ومن جهة أخرى ، فإن سبل المواصلات لم تكن متقدمة إلى هذا الحد ، ولما كانت مباشرة السلطة وثيقة الارتباط بتقدمها فإن وطأة النير الملكى فى الأقاليم كانت تخف تبعا لبعدها عن قصر الملك

وفوق ذلك فإنه كانت تقوم بين الملك ورعاياه مجموعة من الهيئات الوسيطة ، نقابات المهن والطوائف ، والمدن والبلديات ... الخ ولكل منها حقوقه وامتيازاته ، وهكذا كان يقابل السلطة الملكية نظام واسع من الحقوق والسلطات الموازنة . ولا شك أنه كان يجوز للملك من الوجهة القانونية ، إلغاء هـــذه الحقوق أو امتيازات أو ألا يقيم لها وزنا ، ولكن

من حيث الواقع ، كان مثل هذا العمل حرياً بأن يرتطم بصنوف كثيرة من أنواع المقاومة العنيدة بحيث أن الملكية قليلا ما سلكت هذا السبيل . وفضلا عن ذلك فليس من المؤكد أن وجود الهيئات الوسيطة كان ضمانا خاصا لحريات الأفراد إذ من الجائز أن استبداد تلك الهيئات كان أشد وطأة — لأنه أقرب — مما كان عليه استبداد الملكية ، ولكن هذا موضوع آخر ، والذى يهمنا هنا وحده ، أنها كانت عقبة عملية تعتور طرق السلطة المطلقة .

وثمة عقبة أخيرة تستحق بحثا خاصا : فقد كان يحيط بالملك عديد من الهيئات والمجالس مهمتها تنويره فى اتخاذ قراراته ، ومع أنه لم يكن يجوز لها ، من الوجهة النظرية ، أن تتحيف من سلطته فى هذا الشأن ، إلا أنها فى الواقع لعبت دورا هاما .

ب — أعوان الملك : الوزراء والمجالس :

كانت مهمة الملك المطلق السلطان من الضخامة بحيث لم يكن فى وسعه النهوض بأعبائها وحده ، ولذلك فقد كان إلى جانبه ، وبصفة دائمة ، بعض المساعدين الذين يعينونه فى تصريف شئون الحكومة اليومية ، وهم على وجه التحديد : الوزراء والمجالس الذين تطور عددهم وتنظيمهم ودورهم كثيرا خلال العهد القديم ولكن وجودهم لم يعتوره أى أفول .

الوزراء :

لم تقم إلى جانب ملك فرنسا فى يوم من الأيام هيئة وزارية كالتى تكونت تدريجيا فى إنجلترا ، وفى العهد القديم كان هناك وزراء ولم تكن هناك وزارة ، وهما أمران جد مختلفان .

ولم تكن مناصب الوزارة موجودة عند الفرنجة قبل الغزو ، ولم يكن ملكهم يقوم بمهمة الحكومة بالمعنى المعروف ، ولم يكن يستطيع أن يتخذ لديه هؤلاء الرؤساء للمصالح العامة ، وهم الوزراء . وكان هناك فقط أشخاص

يقومون على شئون الملك الخاصة وهم من أصحاب المنزلة الرفيعة ، يختارون عادة من بين أعضاء اللجان الملكية ، وعلى عكس ذلك كان الإمبراطور الرومانى فى الإمبراطورية الشرقية يحيط به وزراء حقيقيون : وزير الداخلية ووزير العدل ، ووزير الحربية ... الخ.

وبعد أن استقر ملوك الفرنجة فى الغال وتشعبت شئون الحكومة عندهم أخذوا يستوحون النظام الرومانى وإنما كان من الطبيعى أن يوزعوا المناصب الوزارية بين كبار موظفى البلاط . وهكذا كان الوزراء يقومون فى أول عهد الملكية الفرنسية بدور مزدوج فى نفس الوقت : إدارة المصالح العامة ، وإدارة شئون الملك الخاصة ، فهم فى آن واحد وزراء بالمعنى الضيق لهذا التعبير ، ومن كبار موظفى التاج : كبير موظفى البلاط (ثم القائم على الشئون المادية والتموين الذى خلفه) والقائم على الشئون الخاصة للملك ووزير الداخلية ، والأمين على خزانة الملك الذى كان يعاون الملكة فى تنظيم حياة القصر وكان يقوم بدور وزير المالية ثم خلفه بعد ذلك كبير الأمناء ومستشار التاج الذى كان يقوم على الشئون الدينية للملك وكان فى الوقت نفسه يتولى السكرتارية، وحامل الأختام ووزير العدل ... الخ .

وكان هذا النظام شديد الخطورة على السلطة الملكية : ذلك أنه كان من شأن التقاليد أن يعهد بوظائف التاج إلى كبار الأشراف لمدى الحياة فكان الملك إذن محاطا بوزراء من الشخصيات القوية الذين لاحرية له فى عزلهم ، وفضلا عن ذلك كان هؤلاء يجتهدون فى جعل مناصبهم وراثية محاولين بصورة فعالة إيجاد نوع من التوازن بين مهام وظائفهم وسلطة الملك .

ولقد بدا واضحا لأول مرة فى عهد آخر ملوك أسرة الميروفانجيان ، حيث بلغ كبير موظفى القصر ، الذى صار منصبه وراثيا ، من القوة حدا استطاع معه إقصاء الملك والحلول محله . وبدهى أن أول هم للأسرة الجديدة التى تأسست على هذا النحو هو تأمين نفسها من تجدد هذا الأسلوب ، فزال

منصب رئيس موظفى القصر ، وفرضت رقابة شديدة على كبار موظفى القصر الآخرين وحدوا من اتجاههم إلى جعل مناصبهم وراثية .

ولكن الخطر تجدد فى عهد الإقطاع بصورة أشد ، فمن جهة اكتسب الميل إلى الوراثة فى المناصب قوة جديدة ، ومن جهة أخرى فإن الملك ، وقد ضعفت سلطته ، وجد نفسه من ذلك الوقت ، وجها لوجه أمام رجال الإقطاع الذين قويت شوكتهم وأخذ تحيفهم من سلطة الملك يزداد وضوحا، فصارت جميع أوامره الكتابية يجب التوقيع عليها من كبار موظفيه الذين يعبرون بذلك عن موافقتهم على التدابير التى تتخذ ولم يعد الملك يستطيع ان يعمل إذن دون موافقة وزرائه ؛ فهل معنى ذلك أن يؤدى توقيع الوزراء هذا إلى جانب توقيع الملك ، إلى النظام البرلمانى ؟.

كلا ، إذ أن الملكية كانت فى صراع مرير ضد هذا التعدى، فألغى الملك بعض المناصب التى تميز شاغلوها بالبأس بصفة خاصة (مثال ذلك منصب مستشار التاج حامل الأختام ووزير العدل ، الذى عاد إلى الظهور بعد ذلك فى القرن الرابع عشر) وحاول ترك المناصب الأخرى شاغرة من وقت لآخر ، لتخضيد شوكة شاغليها ، كما اجتهد بصفة خاصة فى فصل وظائف الوزراء عن مهام موظفى التاج ، وتوصل بهذه الكيفية إلى قصر مهمة كبار الأشراف على وظائف فخرية ولكن دون أن يكون لهم أى نفوذ على الشئون العامة وهى التى عهد بها إذ ذاك إلى رجال من الطبقة الوسطى (البروجوازية) أومن صغار النبلاء يعينون بصفة مؤقتة ، وهم قابلون للعزل . ويعد هذا الاتجاه إلى فصل وظائف الوزراء عن أعمال موظفى التاج من أهم الخصائص المميزة لتطور الدستور العرفى فى ظل العهد القديم .

وقد تم هذا التطور فى عهد لويس الرابع عشر ، فمن بين الوزراء الستة لم يبق سوى مستشار التاج من بين كبار موظفى القصر ، وكان يقلد بهذا الوصف ، منصبا لمدى الحياة غير قابل للعزل وكان الملك يستطيع أن

يعين فى أى وقت شاء ، حاملا للأختام يقوم بالأعباء الوزارية ويقصر دور المستشار على عمله كأحد كبار موظفى التاج وصار الوزراء الآخرون — المراقب العام للشئون المالية والوزراء الأربعة — يتولون فقط أعمالا إدارية وعلى هذا الاعتبار صار الملك حرا فى عزلهم .

وفى عام ١٦٦٥ حل المراقب العام للشئون المالية ، محل الرئيس الأعلى فى التنظيم المالى الذى كان منصبه نفسه حديث العهد ، فإلى آخر القرن السادس عشر كانت الإدارة المالية ثنائية يقوم على رأسها شخصان ، فكان المراقب وزيرا حقيقيا للمالية والاقتصاد الوطنى ، وكان له أيضا ـ بحكم رقابته على النفقات ـ هيمنة على سائر الوزارات .

وكان يتقلد هذه الوزارات وزراء كانوا فى الأصل ، تحت اسم «كتاب السر» مجرد سكرتارين إداريين تحت سلطة مستشار التاج عهد إليهم تسجيل القرارات التى تصدر ، وتحرير وإرسال الأوراق الضرورية لضمان تنفيذها ، وصار لأربعة منهم احتكار الخطابات التى ترتب التزامات على مالية الملك وصار يطلق عليهم «أمناء الشئون المالية» ، وصار لهم بالتدريج ، علاقة مباشرة بالملك . وقد لعب أحدهم وهو «فلوريمون روبرتيه» دوراً عظيم الأهمية فى عهد شارل الثامن . ولويس الثانى عشر وفرنسوا الأول . وقد منح خلفاؤه لقبا ذا مغزى كبير هو : «أمناء أوامر صاحب الجلالة» ثم لقبوا بالوزراء بعد ذلك بقليل .

وقد وزع بينهم الملك الشئون الرئيسية على أساس جغرافى — تسهيلا لتنظيم تبادل الرسائل فكان لكل منهم إذن إدارة الربع من فرنسا ، ثم قام بعد ذلك ، فى نهاية القرن السادس عشر ، فوق هذا التقسيم الجغرافى ، تقسيم فنى لشئون البلاد ، فكان هناك ، منذ ذلك الوقت ، وزير للشئون الخارجية ، ووزير للحربية ، ووزير للبحرية ووزير لشئون القصر ، وأصبح كتاب السر القدامى وزراء حقيقيين .

وكما أسلفنا القول ، كان هؤلاء الوزراء مستقلين بعضهم عن البعض ، رغم وجود نوع من السيطرة الفعلية للمراقب العام للشئون المالية . وفى بعض الأحيان كان الملك يعين رئيسا للوزراء يقوم إلى حد ما ، بدور رئيس الحكومة فى العصر الحديث وكانت تلك فى الواقع حالة سالى ، أما ريشليو وما زاران ، فقد زادا على ذلك أنهما حملا هذا اللقب فعلا . وهذا المنصب الذى ألغى فى عهد لويس الرابع عشر أعيد فى عهد لويس الخامس عشر من ١٧١٨ — ١٧٢٦ — ليتولاه الكاردينال ديبوا والدوق أورليان والدوق دى بوربون ، وكذلك فى عهد لويس السادس عشر عام ١٧٨٧ أعيد ليتولاه لومينى دوبريين . وظل هذا النظام ذا طابع استثنائى دائمـا ، حيث لم يكن يتمشى ألبتة مع تقاليد الملكية الفرنسية وحتى على فرض وجود رئيس للوزراء فإنه لم يكن له على سائر الوزراء السلطة نفسها التى لرئيس الوزراء فى العصر الحديث فإن هؤلاء لم يشكلو من حوله هيئة وزارية متجانسة ، فقد ظل مجلس الملك الذى كان يضم شخصيات أخرى غير الوزراء قائما .

مجلس الملك :

لم يكن للملكية فى الأصل مستشارون دائمون سوى كبار موظفى التاج ، وإلى جانبهم كان مجلس الملك فى عهد الإقطـاع بمثابة مجلس كبير للحكومة يعقد بصفة دورية ، ومع ذلك فقد كان الملوك الإقطاعيون يستخدمون منذ وقت بعيد كتبة وفقهاء يختارون لحكمتهم وعلمهم وهم قادرون تبعا لذلك على إعطاء الفتاوى القيمة ومن هؤلاء الأشخاص كان يتألف حول الملك ، مجلس خاص ليس له طابع رسمى وإن كان دوره ، قد أخذ يزداد فى الأهمية .

وفى أثناء هذا الوقت انقسم مجلس الملك إلى هيئات دائمة ومتخصصة : غرفة المحاسبة والبرلمان (المحكمة العليا)... الخ ، وبقيت بعض الشخصيات

الكبيرة تحيط بالملك لتقوم لديه بدور المجلس السياسى . وكان من الطبيعى أن يندمج هذا الأخير فى المجلس الخاص ليتكون منهما مجلس الملك بمعناه الحقيقى.

ويفسر هذا الأصل التاريخى عنصرى المجلس ، فمن ناحية كان هناك كبار الأشراف والأساقفة وأمراء الأسرة المالكة . ومن ناحية أخرى الفنيون والموظفون، وهم من أصل متواضع ،المشهود لهم بالكفاية ، وكان كل هم الملكية فى تغليب العنصر الثانى على الأول ، سواء باستبعاد كبار الأشراف من أعضاء المجلس الملكى السابق أو بقصر مهمتهم على دور فخرى .

وبلغت الملكية هذه الغاية عن طريق ترتيب بارع للجلسات يبرره ، فضلا عن ذلك ، اطراد الزيادة فى المسائل المعروضة على المجلس الذى تشعب منذ ذلك الوقت إلى تشكيلات مختلفة لم يكن بعضها يضم غير الفنيين ، ولا يسعنا هنا بيان تفاصيل هذا التطور الداخلى ، وإنما يكفينا رسم صورة مجملة لنظام مجلس الملك فى عهد لويس الرابع عشر الذى أعطاه صورته النهائية .

اتخذ المجلس صورة تشكيلات أربعة مختلفة تبعا المسائل التى كان يعالجها ، أطلق على أولها: مجلس الأطراف (الخصوم المتقاضون) أو مجلس الدولة الخاص ، وكان اختصاصه قضائيا أساسا ، وكان الدوقات وكبار الإقطاعيين أعضاء فيه بحكم القانون وكذلك الوزراء ، ولكنهم لم يكونوا يحضرون ألبتة الجلسات التى كان الأمر يقتصر فيها على نظر الدعاوى (الدعاوى فى المواد الإدارية — الطعن بطريق النقض فى قرارات المحاكم العليا ... الخ ...) وكان يتكون بصفة أساسية من فنيين : « ثلاثون مستشارا للدولة وستون من النواب » والأولون يقلدون مناصبهم بصفة مؤقتة أى أنهم موظفون قابلون للعزل من الوجهة النظرية ولكنهم غير

قابلين للعزل من الناحية العملية . والطائفة الثانية كانت تتكون من موظفين يشترون وظائفهم لقاء ثمن غال ، فكانوا ينتمون لذلك إلى البورجوازية العالية .

أما التشكيلات الأخرى من المجلس فكانت ذات طابع حكومى بحت ، ولم يكن من بين أعضائها بحكم القانون ، واحد من كبار الأشراف ، وكان أهمها المجلس الأعلى ، حيث كانت تعالج أخطر شئون الدولة ، ولم يكن يضم سوى عدد صغـــير من الأشخاص الذين يدعوهم الملك إليه ، وكانوا يحملون لقب وزراء دولة ويحتفظون به لمدى الحياة ولو كف الملك عن دعوتهم إلى المجلس الذى لم يكن فيه أعضاء بحكم القانون حتى الوزراء أنفسهم ، ومع ذلك فإن وزراء الشئون الخارجية والحربية والبحرية وكذا مراقب عام الشئون المالية غالباً ما كانوا أعضاء فيه .

وعلى خلاف ذلك كان الوزراء (باستثناء المراقب العام) أعضاء بحكم القانون فى مجلس الشئون الإدارية الداخلية والقضاء الإدارى الذى كان أعضاء المجلس الأعلى أعضاء فيه وكذلك الأشخاص الذين كان الملك يرى دعوتهم لحضور جلساته ، وكان الغرض الأساسى من هذا القسم من مجلس الملك هو إدخال شيء من الوحدة فى الإدارة الداخلية للمملكة التى كانت موزعة جغرافيا بين الوزراء الأربعة ، كما كان يؤدى أيضا دورا قضائيا معينا .

وكان القسم الأخير الذى يسمى مجلس الشئون المالية يجمع بين الوظائف الإدارية والقضائية فى الشئون المالية كما يدل على ذلك اسمه وكان المراقب العام يقوم فيه بدور كبير راجح وكان وزير العدل عضوا فيه بحكم القانون .

وكان نظام مجلس الملك ـ كما رأينا ـ معقدا للغاية خصوصا وإن توزيع الاختصاصات بين الهيئات المختلفة لم يكن فى أى وقت محددا على وجه قاطع .

وكان الملك ، من حيث المبدأ ، يحضر جميع جلسات المجلس ، وفى حالة غيابه ، كان مقعده يظل شاغرا رمزا على وجوده ، وكان محضر الجلسة يحمل رغم كل شيء العبارة الخالدة « الملك فى مجلسه » لأن المجلس وحده لم يكن يملك أى سلطة وكانت مهمته هى مجرد تقديم الرأى والمشورة للملك . ومن حيث الواقع كان الملوك الضعفاء كثيرا مايتركون المجلس ينفرد بالعمل وحده ..فإن لويس الخامس عشر لم يحضر جلساته مطلقا وكان لويس السادس عشر ينام أثناء انعقادها (ويؤكد بعض الخبثاء أنه كان يغط فيها نوما) .

ولم يكن كبار الأشراف ينظرون بعين الارتياح إلى إقصائهم عن المجلس لمصلحة البورجوازيين أو رجال القانون كما هو ثابت فى مذكرات سان سيمون فلما توفى لويس الرابع عشر رفعوا عقيرتهم ، وتحت تأثيرهم أنشأ الوصى على العرش كثيرا من المجالس المؤلفة من الأشراف ومستشارى الدولة لتحل محل الوزراء واقتصر دور الوزراء على مجرد التنفيذ . وهذا النظام — الذى يطلق عليه حكومة المجالس — قد منى بالفشل سريعا بسبب كسل كبار الأشراف الذين سرعان ماسئموا العمل الإدارى فأعيد النظام السابق على علاته ، بالوزراء ومجلس الملك .

وفضلا عن ذلك فإن الوزراء ومجلس الملك لم يكونوا الأجهزة الوحيدة التى يستنير الملك بمشورتها فى تكوين رأيه ، فإلى جانبهم كانت تقوم هيئات أخرى ليست مهمتها أن تمد الملك بآراء الفنيين ولكن أن تزوده — أو تدعى تزويده — برأى الأمة ، وكان لهذه المجالس بهذه الصفة طابع نيابى .

الهيئات شبه النيابية :

لا تستطيع أية حكومة أداء مهمتها على وجه مرض إذا كانت بمعزل عن الأمة التى تتولى قيادتها ، وإذا لم تقم بينهما هيئات اتصال تجعل الحكومة على علم بأمانى الرأى العام وتبصره بمقاصدها .

وفى ظل العهد القديم كان هذا الاتصال بين الحكومة والشعب نادرا وغير تام ،ولكنه كان موجودا على كل حال . فكانت هناك مجالس طبقات الأمة ومجالس المقاطعات ومجالس الأعيان كما كانت هناك البرلمانات (المحاكم العليا) التى كانت تزعم أنها تقوم بدور نيابى لدى الملك .

وتستطيع هذه الهيئات شبه النيابية الاستناد إلى اساس من التقاليد العريقة . وقد تكلمنا عن الدور الهام الذى قامت به جمعية الرجال الأحرار لدى قبائل الفرنجة ، ولكن سرعان ما تضاءل هذا الدور بعد فتح الغال ولم تعد تدعى إلى الانعقاد ، وعلى خلاف ذلك كان الملك يجمع مجالس ارستوقراطية من الأساقفة والأشراف . وفى عهد الإقطاع تخلت هذه المجالس عن مكانها لمجلس الملك وهو مجلس مكون من أتباع الملك ، ولم يكن البرلمان (المحكمة العليا) سوى قسم متخصص من مجلس الملك هذا ، الذى يمكن اعتبار مجالس طبقات الأمة ومجالس الأعيان وريثة له أيضا .

مجالس طبقات الأمة [1] :

تفردت مجالس طبقات الأمة من بين جميع الهيئات التى عرفها النظام القديم بأنها ذات طابع نيابى حقيقى ، فقد كانت تتكون من مندوبين منتخبين بواسطة طبقات الأمة الثلاث : رجال الدين ، والأشراف ، والعامة ، ولم تكن فى حقيقتها إلا امتدادا لمحكمة الملك الإقطاعية ، حيث انضم إلى إلى الأشراف ورجال الدين الذين كانت تتألف منهم هذه المحكمة ، ممثلون للمدن ذات الامتيازات والبلديات ، ويدل هذا الانضمام على تقدم المدن وطبقة البورجوازية ، وقد وقع ذلك عام ١٣٠٢ عندما أحس فيليب الرابع ، فى صراعه ضد البابا بونيفاس الثامن بالحاجة إلى تأييد الرأى العام ، يضاف

---

١ — هى هيئات نيابية مؤلفة من ممثلين للطبقات الثلاث ، وكان أول اجتماع لها على الرأى الراجح عام ١٣٠٢ فى عهد فيليب لوبل بمناسبة الخلاف الذى قام بينه وبين بونيفاس الثامن .

إلى ذلك أنه ابتداء من القرن السادس عشر نظم تمثيل الريف إلى جانب تمثيل المدن فصارت مجالس الطبقات هذه فى الواقع مجالس تمثل جميع الطبقات .

وقد عززت طريقة اختيار أعضاء هذه المجالس طابعها النيابى ، فهؤلاء كانوا ينتخبون ولا يعينون ألبتة ، وانتهى النظام الانتخابى بعد كثير من التغيير ، بأن صار نظاما ديموقراطيا ، فكان ناخبوا الطبقة الثالثة لعام ١٧٨٩ هم جميع السكان الفرنسيين بحكم المولد أو الذين اكتسبوا الجنسية الفرنسية ، البالغين من العمر ٢٥ عاماولهم موطن معروف والمدرجة أسماؤهم فى أوراد الضرائب ، فكان الاقتراع إذن شبه عام ، ولم يكن هناك شرط للنصاب المالى . وكان الانتخاب على درجة واحدة بالنسبة لرجال الدين وطبقة الأشراف فى نطاق الدائرة القضائية المعروفة إذ ذاك باسم **Baillage** بينما كان الانتخاب بالنسبة للطبقة الثالثة على درجتين فى الريف (دائرة الأبرشية والدائرة القضائية المعروفة باسم **Baillag**) وعلى ثلاث درجات فى المدن (اتحادات المهن أو الأحياء — المدن والدوائر القضائية) . كذلك كان للمرأة صاحبة الإقطاع حق الإنتخاب فلم يكن النساء إذن محرومات من حق الانتخاب بصورة مطلقة . وكان التقليد السائد هو عدم اجتماع ممثلى الطبقات الثلاث على هيئة جمعية عامة تضمهم جميعا ، باستثناء جلسات الحفلات الرسمية الشكلية ، فكان نواب كل طبقة يجتمعون ويصوتون على حدة . وفوق ذلك كان عدد نواب كل طبقة من هذه الطبقات متساويا .

وفى عام ١٧٨٩ ضوعف عدد ممثلى الطبقة الثالثة ، وقامت فى البلاد حركة قوية لإحلال التصويت الفردى محل التصويت على أساس الطبقة ، ومن المعروف أن الجدل حول هذا الموضوع أدى إلى تحويل مجلس الطبقات إلى جمعية وطنية وكان فاتحة عهد الثورة فى المجال البرلمانى .

وكان نواب الطبقات يتلقون من ناخبيهم توكيلا على سبيل الإلزام فهم

لذلك لم يكونوا أحرارا فيما يبدونه من الآراء وفى تصويتهم ، ولم يكن فى وسعهم أن يتكلموا أو يعملوا إلا طبقا لتعليمات من يمثلونهم والذين يدفعون لهم نفقات انتقالهم وإقامتهم . وابتداء من القرن الخامس عشر كانت هيئة الناخبين فى كل دائرة تقوم بتحرير كراسة المطالب والرغبات تعدد فيها صنوف الجور والمظالم التى يتعين على النواب طلب إصلاحها ورفعها ، ومدى حدود التساهل التى لا يجوز لهم تجاوزها بحيث إذا لم يقم النائب لها وزنا جاز لموكليه عزله .

وإلى جانب هذه العناصر التى تضفى على مجالس الطبقات طابعها النيابى كانت هناك عدة عوامل أخرى تضعف هذا الطابع النيابى وتمنع من اعتبار العهد القديم ملكية يقيد سلطانها المجلس النيابى .

فنجد فى المقام الأول ، أن مجالس الطبقات لم يكن لها ـ أساساً ـ سوى دور استشارى ، فهى تقدم المشورة للملك الذى كان حرا فى عدم اتباعها ، بل وإهمال كل ما تقدمه من ملاحظات أو ظلامات ، ومع ذلك فقد كان لها سلطة اتخاذ القرارات فى بعض الأحوال ، وأول مثال لذلك هو فى رأى الفقهاء ، حالة تعيين الملك الجديد عند خلو العرش ، وكذلك حالة تعديل القوانين الأساسية للمملكة . ولكن الواقع أنه قلما كانت تلك المجالس تباشر سلطة إصدار القرارات إلا فى مسائل الضرائب ، فلم يكن يجوز فرض أية ضريبة دون موافقتها ، لذلك كان الملك يدعو هذه المجالس إلى الانعقاد لا ليطلب منها المشورة فحسب ، ولكن لكى يطلب منها المعونة أيضا ، أى تقرير ضريبة جديدة ، وكانت تلك وسيلة لبسط نفوذها على غرار ما تفعله المجالس الإنجليزية ، ولكن الملوك اتخذوا أكبر الاحتياطات لمنعها من ذلك فكانت لهم الكلمة الأخيرة فى هذا الشأن . فهم من جهة قد انتزعوا من هذه المجالس حق فرض ضرائب جديدة تجوز جبايتها إلى أجل غير مسمى دون حاجة إلى موافقتها ، وهم من جهة أخرى قد اعتادوا تحصيل ضرائب

جديدة دون الرجوع إلى هذه المجالس ، وأخيرا فإنهم حرصوا أشد الحرص على ألا ترتبط هـــذه المجالس بين ما تقدمه من ملاحظات وظلامات وبين الضرائب وطلبات المعونة تطبيقا للمثل الإنجليزى القائل بأن : « الشكاوى والضرائب أمران متلازمان » وهو المبدأ الذى يجيز رفض الثانية ما دامت الأولى لم تجب .

وثمة عامل ثان كان له شأن أخطر فى إضعاف سلطة مجالس الطبقات ألا وهو عدم انعقادها بصفة دورية ، وهى لم تظفـــر بحق الانعقاد بصفة دورية أو شبه دائمة إلا لمدة ثلاث سنوات فقط من ١٣٥٥ — ١٣٥٨ ، ولكن سرعان ما أعيد العمل بالمبدأ القاضى بأن الملك يدعوها إلى الاجتماع حسب مشيئته ، وهكذا نرى أنه كلما توطدت أركان الحكم المطلق ، طالت المدة التى تفصل بين اجتماعاتها التى توقفت تماما بعد عام ١٦١٤ ولم تدع إلى الاجتماع بعد ذلك إلا سنة ١٧٨٩ . وتبدو عدم دورية انعقاد مجالس الطبقات هذه أدعى إلى الدهشة خصوصا إذا لوحظ أن مجالس الأقاليم التى ظلت قائمة إلى القرن الثالث عشر — والتى كانت تلعب فى النطاق المحلى دورا مماثلا لمجالس طبقات الأمة فى المجال القومى — توصلت إلى الحصول من الملك على حق الانعقاد بصفة منتظمة .

وبديهى أن ضعف هذه المجلس فى العهد القديم كان مدعاة لأسف جميع المفكرين الأحرار الذين كانوا يقابلونه بقوة البرلمانات الإنجليزية وكان تفسيره مما يكد الأذهان ، ويمكن القول بأن مجالس الطبقات هى أكبر مسئول عن ضعفها وتلاشى سلطانها وفى بعض فترات تاريخنا — من ١٣٥٥ — ١٣٥٨ مثلا — أوشك دستور فرنسا والطابع العرفى أن يسير تماما فى نفس الاتجاه الذى سلكه الدستور البريطانى . وهو إذا كان لم يسر على هذا الدرب ، وإذا كان الملك قد استطاع التغلب على مقاومة مجالس لطبقات فإنما مرد ذلك إلى أنه قد وجد التأييد فى الرأى العام الذى أسأمته الفوضى والعجز اللذان

كانت اجتماعات هذه المجالس مسرحا كئيبا لها على نحو يكاد يكون دائما .

كما أن هذا يفسر من ناحية أخرى ، كيف أن الملكية ، بدلا من دعوة مجالس الطبقات ، قد لجأت أحيانا إلى هيئة أخرى أسلس قيادا ، هى مجالس الأعيان .

مجالس الأعيان : (١)

لم يكن من السهولة بمكان تمييز هذه المجالس فى بداية نشأتها ، عن مجالس الطبقات ، ولكن مع ازدياد وضوح النظام الانتخابى للأخيرة ، على توالى الأيام ، بدأ يتضح نظام مجالس الأعيان الذى كان على أساس التعيين الكلى من الملك .

وفضلا عن ذلك فإن هذه المجالس كانت تضم دائما ممثلين للطبقات الثلاث زاعمة أنها بذلك ترسم صورة صادقة للأمة ، والواقع أن الطبقة الثالثة ، لم تكن تمثل فيها إلا بواسطة بعض كبار الموظفين أو أعضاء بلديات المدن الكبرى يضاف إلى هذا أن الملك كان حرا فى اختيار أعضاء هذه المجالس .

وفى القرن السادس عشر فيما بين ١٤٨٤ و ١٥٦٠ ازداد عدد هذه المجالس بصورة ملحوظة حتى ظن فى وقت ما أنها ستحل محل مجالس الطبقات التى لم تدع مطلقا إلى اجتماع خلال هذه الفترة .

وبعد ذلك صارت اجتماعات مجالس الأعيان تعقد بالتناوب مع اجتماعات مجالس الطبقات فكان الملوك يلجأون إلى دعوة تلك المجالس حينما كانوا يحسون الحاجة إلى تأييد الرأى العام دون تحمل أية مجازفة لما هو

---

١ — هى مجالس مكونة من ممثلى الطبقات الثلاث والهيئات القضائية يختارهم الملك الذى كان يدعوهم للاجتماع لعرض المسائل الهامة عليهم عندما لم يكن يرغب فى عقد مجالس الطبقات .

واضح من أن أعضاءها المعينين أسلس قيادا من النواب المنتخبين . وهكذا نجد لويس الثانى عشر يطلب عام ١٥٠٦ من أحد هذه المجالس فسخ خطبة ابنته التى تمت ، من غير روية ، من الأمير الذى صار فيما بعد الإمبراطور شارل كان . وفى عام ١٥٢٧ ألغى الملك معاهدة مدريد بواسطة مجلس آخر ... الخ .

وكانت بعض مجالس الاعيان هذه تدعى للانعقاد أحيانا عقب دورة مجالس الطبقات لإتمام مشروعات الإصلاح التى بدأتها الأخيرة دون أن تستطيع المضى بها إلى غايتها . وهكذا كان هناك مجلسان عام ١٦١٧ وعام ١٦٢٦ لاستكمال ما بدأه مجلس الطبقات سنة ١٦١٤ .

وكان هذان المجلسان هما الآخيران قبل مجالس ١٧٨٧ و ١٧٨٨ التى كان عليهما مواجهة الأزمة المالية وتجنب دعوة مجالس الطبقات والتى لم تحقق أية واحدة من هاتين النتيجتين . ولما صارت الملكية مطلقة استبعدت هذه المجالس على نحو ما فعلت مع مجالس الطبقات .

ومع ذلك فقد وجدت الملكية أمامها دائما هيئة دائمة كانت تدعى لنفسها تمثيل الأمة ، ألا وهى البرلمان .

البرلمان :

البرلمان (أو بمعنى أصح البرلمانات لأن ضم أقاليم جديدة إلى أملاك التاج استتبع إنشاء برلمانات تقوم إلى جانب برلمان باريس كبرلمان النورماندى وبرلمان لا نجدوك ، وبرلمان فرانش كونتيه) ونبادر إلى القول أن . . . البرلمانات كانت أساسا نوعا من المحاكم ولكننا رأينا أن العهد القديم لم يكن يعرف الفصل بين السلطات ، ولذا وجب ألا يدهش المرء لرؤية تلك المحاكم تخول اختصاصات سياسية .

وكان حق تسجيل المراسيم والأوامر الملكية هو مصدر السلطات

المذكورة فهذه المراسيم والأوامر لم تكن لتصبح واجبة النفاذ إلا بعد تسجيلها بمعرفة البرلمانات والمحاكم العليا الأخرى (ديوان المحاسبة والمحكمة الاستئنافية لقضاء الضرائب ... إلخ) ... وفضلا عن ذلك فإن البرلمانات لم تكن ملزمة بحكم الواقع ، بالقيام بالتسجيل بل على العكس كان يجوز لها رفض التسجيل والاقتصار على تسجيل جزئى . وكانت فى هذه الحالة تبدى للملك ملاحظات كتابية أو شفوية فكانت تقـــوم بذلك بدور المشورة اللاحقة . وكان الملك يحتفظ بحق التقرير دائما ، فيستطيع بواسطة خطابات الأمر بتسجيل النصوص التى كانت مثار هذه الملاحظات ، أن يأمر بالتسجيل فإذا أصر البرلمان على موقفه بعد ذلك ، أمر الملك بالتسجيل فى حضوره شخصيا فى جلسة رسمية تسمى **Lit de justice** .

ولم تكن سلطة البرلمانات هذه فى إبداء الرأى لتستحق الذكر فى هذا الشرح المخصص للهيئات النيابية لولا ادعاؤها لنفسها صراحة ذلك الدور . وفيما يتعلق بالتطبيق العملى للتسجيل والملاحظات والظلامات التى بيناها آنفا ، فقد تبلورت بالتدريج نظرية عن حقوق البرلمانات جعلت منها وريثة محكمة الملك الإقطاعية، والمجالس التى كانت قائمة فى عهد أسرتى الكارولنجيان والميروفنجيان وكان لهذه الهيئات دون شك الطابع النيابى . ولما كانت البرلمانات قد أخذت مكانها فقد ورثت عنها نفس هذا الطابع . ومع أنه يمكن الرد على ذلك بأن النيابة عن الأمة قد آلت إلى مجالس الطبقات أكثر من غيرها ، إلا أنه يمكن القول على وجه التحديد أن هذه لم تدع إلى الاجتماع إلا فى القليل النادر وأن البرلمانات كانت تزعم أنها كانت تقوم بدورها فيما بين أدوار انعقادها . وفضلا عن ذلك فإن برلمان باريس قد أكد القول بأنه وبرلمانات الأقاليم ، هم أعضاء فى هيئة واحدة منفردة هى البرلمان الكبير الذى كان العضو المعبر عن الإرادة القومية ، وأنه كان ينهض إلى حد ما ، بدور مجلس الشيوخ فى روما القديمة .

وترتب على ذلك أن أكد برلمان باريس القول بأنه صنو الملك وليس تابعا له ، وزعم بصفة خاصة أنه الحارس الأمين على القــوانين الأساسية للمملكة التى كان احترامها واجبا حتى على الملك نفسه .

وكان هذا البرلمان يرى أن الملك لايستطيع إرغامه على تسجيل مراسيم يعتقد البرلمان نفسه أنها تتعارض مع هذه القوانين الأساسية . وقد أنساه تشابه الاسم بينه وبين البرلمان الإنجليزى فى القرن الثامن عشر والمماثلة صورته فى مخيلة أعضائه ، الفرق فى الطبيعة والجوهر بين الاسم والاختصاص.

ومع التسليم بمخالفة هذه النظرية لأهم أسس القانون العام فى النظام القديم ، إلا أن البرلمان قد استوحاها فى جميع أعماله ، فباسمها قاد ضد الملكية حملة معارضة ، طورا خفية وتارة صريحة ، وعنيفة أحيانا إلى حد كادت تتحول معــه إلى ثورة حقيقية . ولنذكر على سبيل المثال موقفه عام ١٦٤٨ الذى أسهم بقدر غير ضئيل فى قيام حركة العصيان والتمرد المعروفة باسم الفروند (**La Fronde**) وبعد لويس الرابع عشر الذى أوقفها عند حدها استأنفت البرلمانات معارضتها على نحو أشد وأقوى ، وكان الإصلاح الذى تقدم به موبيو يرمى إلى إقرار النظام ، بإلغاء البرلمانات ولكن لويس السادس عشر ارتكب خطأ إعادتها ، والمعروف أن الاضطراب الذى قامت به فى عامى ١٧٨٧ و ١٧٨٨ قد مهد الطريق للثورة مباشرة .

ويرجع أحــد الأسباب الجوهرية لحركة الفروند هذه التى تزعمتها البرلمانات إلى استقلال أعضائها تماما بإزاء الملكية ، فعن طريق شراء المناصب ووراثتها أفلت البرلمانيون من التعيين بواسطة الملك وصاروا غير قابلين للعزل . ومهما يكن هذا الاستقلال كبيراً فإنه لم يكن ليكفى أبداً أن يخلع على أعضاء البرلمانات الطابع النيابى ؛ بل بالعكس كانت الوراثة تجعل منهم دائما طائفة منعزلة تزداد عزلتها عن الأمة التى تدعى هى أنها لسان حالها ، ولم يكن البرلمان ممثلا للأمة إلا فى مخيلة أعضائه .

ولم يكن عمل البرلمان أقل إثارة للاهتمام وبخاصة فيما أكده من وجود القوانين الأساسية للمملكة وهو الذى ساعد كثيرا على أن يقرّ فى عقول الناس ، فى ظل العهد القديم ، فكرة الدستور الشكلى

٢ — تطور فكرة الدستور :

لم تكن فكرة الدستور ، بالمعنى الشكلى لهذه الكلمة ، غير معروفة للنظام القديم ، ولكنه حملهاأولاعلى معنى الدستور الجامد قبل تصورها على معنى الدستور المكتوب . ولا يخلو الأمر من غرابة لدى الأفهام الحديثة التى تحمل الدستور الجامد على أنه دستور مكتوب قبل كل شىء .

وليس الاصطلاحان مع ذلك مترادفين فإن الدستور المكتوب هو نص يحدد تنظيم وسير الهيئات السياسية فى بلد ما ، ويقال عنه إنه مرن إذا صيغ هذا النص فى شكل قانون عادى وكان يجوز إذن للمشرع أن يعدله بمحض إرادته كأى قانون آخر ، وعلى عكس ذلك يقال إن الدستور جامد إذا تولت وضع أحكامه هيئة خاصة ، جمعية تأسيسية مثلا ، ولم يجز تعديله إلا باتباع إجراءات خاصة أيضا — وهنا يتعين على المشرع العادى أن يعمل على مقتضاه وألا يمسه بأى تعديل .

فليس كل دستور مسطور إذن جامدا ، والعكس صحيح ذلك أن كل دستور جامد ليس بالضرورة مكتوبا ، فيمكن أن نتصور تصورا سليما أن بعض القواعد العرفية تفرض نفسها على المشرع العادى الذى لا يمكنه الإخلال بها .

تلك إذن هى فكرة الدستور الشكلى التى ابتدعها نظام العهد القديم تحت اسم « القوانين الأساسية » وفى عشية الثورة فقط ، أصر أصحاب النظريات والكتاب السياسيون على ضرورة إفراغ الدستور فى نص مدون . وفضلا عن هذا فإنهم إنما فعلوا ذلك بوحى من نظريات العقد الاجتماعى

الذى يمكن اعتباره دون شك وإلى حد ما ، مشتقا من مفهوم القوانين الأساسية ، وإن كان مع هذا يبتعد عنها على نحو واضح للغاية .

(ا) القوانين الأساسية للمملكة :

كان العهد القديم يعنى بعبارة «القوانين الأساسية» عددا معينا من المبادئ العرفية التى يلتزم بها المشرع العادى — الملك — الذى لم يكن يملك تبديلها . وهذه النظرية قديمة جدا وإن كان مفهومها مع ذلك قد تغير إلى حد ما . أما مضمون هذه القوانين فقد تحدد واتضح ببطء على مر الزمان .

نظرية القوانين الأساسية :

ترجع هذه النظرية فى بداية نشأتها إلى اعتبارات دينية بحته ، ففى جو التدين الذى كان يحيط بالقرون الوسطى رسخت فى الأذهان فكرة قوية مؤداها أن الملك لا يستطيع عمل كل شىء ، وإنما هو على عكس ذلك ، عليه أن يعمل طبقا للقواعد التى بينها الله والتى تتولى كنيسة الله تأويلها ، ولقد فهمت القوانين الأساسية بادئ الأمر على أنهـا قوانين أخلاقية ودينية .

ولكن سرعان ما انتقلت النظرية من حيز الأخلاق والقانون الطبيعى إلى مجال القانون الوضعى ويظهر أنهـا كانت تعبر إذ ذاك عن الاحترام الفطرى الذى يكنه كل نظام قانونى لم يستكمل بعد تطوره ، إزاء تقاليد الأسلاف التى يزداد احترامها كلما أمعنت فى القدم . وكان المعتقد أن الملك كان عليه أن يقيم وزنا لأعراف المملكة ، وكان عند تبوئه العرش ، يقطع على نفسه عهدا صريحا باحترامها .

ومع ذلك فيجب التسليم بأن هذه القواعد العرفية القديمة ، ما كانت لتبقى ثابتة لا ينال منها التغيير ؛ بل يجب أن تجارى قواعد السلوك والظروف الجديدة ، ومن هنا كانت ضرورة الاعتراف للملك رغم كل شىء بسلطته

فى تغييرها ، ومع ذلك فقد تكونت بالتدريج فكرة اعتبار بعضها جديرا باحترام خاص من جانب السلطة الملكية . والأمر كذلك فيما يتعلق بالعرف المنظم لتوارث العرش ، فقد اقتبس بومانوار ومعاصروه العبارة التى قال بها عام ١٢٥٠ الفقيه الإنجليزى براكتون : « إن الملك يخضع لله أولا وللقانون الذى تولى الملك على أساسه ثانيا » ومنذ ذلك الوقت اعتبرت القواعد الخاصة بتوارث العرش ، خارجة عن متناول سلطة الملك التشريعية فلم يعد له بعد ذلك الحق فى المساس بها ، وفى هذا الوقت نشأت فكرة الدستور بمعناها الحقيقى والشكلى لهذه العبارة .

وقد بثت نظريات سان توما الأكوينى السياسية فى هذه الفكرة روحا جديدة بإقامتها على أساس نظرى كان يعوزها إلى ذلك الوقت ، فيمكن إذن اعتبار هذا المعلم الملائكى أحد آباء الديموقراطية الأولين ، فعنده أن السيادة يختص بها الله الشعب مباشرة وأن صوت الشعب من صوت الله وأن الملك يتلقاها بعد ذلك من الشعب بطريق غير مباشر ، وأن الجماعة هى المختصة بترتيب كل شىء فى سبيل الصالح العام . وهنا يبرز المعنى الجديد للقوانين الأساسية : فالشعب حينما استودع الملك سلطاته قد نظم كيفية مباشرتها ، وهذه القواعد تضمها قوانين تعرف بالقوانين الأساسية ، لأنها فى الحقيقة أساس السلطة الملكية .

وقد جعلت تعاليم فلسفة العصور الوسطى لهذه الأفكار صدى كبيرا . ولما كان معارضو الملكية والبروتستانت بصفة خاصة ، قد استغلوها إلى حد كبير ، فإنها قد ألهمت أفكار الفلاسفة فى القرن الثامن عشر . وكان اهتمام الفريقين بمصدرها الكاثوليكى قليلا .

ومنذ ذلك الوقت يمكن أن نميز تيارين واضحين فى نظرية القوانين الأساسية : التيار التقليدى القديم والتيار الديموقراطى والمنطق الحديث المنبثق من فلسفة سان توما . وفضلا عن ذلك فإن كلا المفهومين يؤدى إلى

نتائج مختلفة فيما يتعلق بقابلية القوانين الأساسية للتعديل : أى مدى جمود الدستور .

ووفقا للمذهب المنطق ، فإن الشعب هو الذى وضع القوانين الأساسية ، ولذا فإن له وحده تعديلها فهكذا آلت السلطة المؤسسة إلى مجالس الطبقات ، وتطبيقا لهذا المذهب أعلنت تلك المجالس صراحة عام ١٥٨٨ أن من القوانين الأساسية ضرورة اعتناق الملك الديانة الكاثوليكية .

وعلى عكس ذلك فالقوانين الأساسية فى المفهوم التقليدى إنما هى ثمرة التاريخ أكثر منها من صنع الشعب ، فهناك قواعد معينة تفرض نفسها على الملك ذاته ، لأن الزمن أثبت ضرورتها . والنتيجة المنطقية السليمة لذلك أن هـذه القوانين ثابتة بصورة مطلقة وعلى أكثر تقدير فإنها قد نشأت عن طريق العرف ، فإلغاؤها أو استكمالها لا يكون إلا بالعرف وحده ، وليس لمجالس الطبقات ولا للملك حق تعديلهـا ، وإنما لهم طلب احترامها فحسب .

وهذا المذهب الذى يضفى على دستور العهد القديم ، بمعناه الشكلى ، طابعا أكثر جمودا من المذهب السابق ، كان الملهم أيضا لبعض دورات انعقاد مجالس الطبقات ، وهكذا رد الكاردينال دى بيرون ممثل طبقة رجال الدين على طلب طبقة الأساقفة إدراج الحظر على البابا أن يحل رعايا الملك من يمين الولاء التى يقسمونها فى عداد القوانين الأساسية ، بالعبارة الآتية : « كيف ندخل فى عداد قوانين الدولة الأساسية اقتراحا لم يبد فى فرنسا إلا بعد تأسيس الدولة بأكثر من أحد عشر قرنا ؟ ...

وهكذا ظل الخلاف حول أصل القوانين الأساسية وتفسيرها قائما إلى نهاية العهد القديم ـ رغم التقدم البين للأفكار الديمقراطية التى تولدت عنها نظريات العقد الاجتماعى .

وعلى العكس ، فإن الاتفاق قد تم سريعا على مضمونها .

مضمون القوانين الأساسية :

لما كانت القوانين الأساسية ذات طابع عرفى فى جوهرها فإن أى نص مسطور لايتضمن بيانا كاملا لها . ومع ذلك فإن من الأوامر الملكية ما كان يشير صراحة إلى البعض منها أحيانا ، وهكذا قرر مرسوم مولان الصادر عام ١٥٥٦ عدم جواز التصرف فى أملاك التاج ، وفى أحوال أخرى كانت قرارات مجالس الطبقات أو البرلمانات مردّها إلى أحد أحكام القوانين الأساسية — ولكن يجب فى هذه الحالة التمييز بعناية ، بين ماهو فى الحقيقة من القوانين الأساسية وبين ما كان يرغب أعضاء البرلمانات والنواب فى اعتباره كذلك . وعلى ذلك فهناك طائفتان من القوانين الأساسية لم يكن الشك ليتطرق إليها ، تلك الخاصة بنظام توارث العرش ، وتلك التى تنص على عدم جواز التصرف فى أملاك التاج . أما القوانين الأخرى التى تمت موافقة الشعب عليها كالضرائب والديانة الكاثوليكية للملك ، فإن طابعها الأساسى كان موضع جدل كبير .

وقد بينا كيف أنه كان من الطبيعى أن نضع فوق متناول يد الملك النصوص التى تقلد الملك طبقا لها : الملكية الوراثية ، ونظام أيلولة العرش للأرشد من الأبناء الذكور ، واستبعاد النساء من وراثة العرش ، فتلك مجموعة من القواعد لا تقبل الجدل ومسلم بها فعلا . ومع ذلك فقد حاول لويس الرابع عشر مخالفتها بالمرسوم الصادر فى يوليو سنة ١٧١٤ الذى قرر فيه أهلية أبنائه غير الشرعيين بعد تصحيح نسبهم والاعتراف بهم ، لوراثة العرش عند عدم وجود وريث شرعى له وقد كان البرلمان محقا للغاية حينما ألغى هذا الإجراء بعد ذلك بثلاث سنوات مؤكداً بذلك عدم أحقية الملك فى تعديل النظام الأساسى للمملكة .

وقد نشأ مبدأ عدم جواز التصرف فى أملاك التاج كرد فعل لتنازل

الملوك عن جزء من أملاك التاج لبناتهم وأبنائهم ، بعد الأرشد من الذكور ، على سبيل الهبة ، كتعويض لهم عن حرمانهم من العرش ، وهو ما كان يفقر المملكة والملك معا ولذا كان يتعين على هذا الأخير أن يقسم اليمين ، عند توليه العرش ، بعدم التصرف بتاتا فى الأموال المكونة للملك العام ولم يفعل الأمر الصادر فى مولان سوى أن قرر القاعدة رسميا وحدد مجال تطبيقها . وقد توالت التأكيدات فيما بعد مخالفة مع ذلك بعض ما جرى عليه العمل فعلا ، ولكنها تلاشت بالتدريج ، وفى نهاية المطاف لم يعد الطابع الأساسى لهذا المبدأ موضع جدل بعد ذلك .

وليس الأمر كذلك فيما يتعلق بالقاعدة المزعومة لموافقة الشعب على الضرائب ، والتى بمقتضاها لا يجوز فرض أية ضريبة جديدة بغير تصريح من مجالس الطبقات وهى إذ كانت مشتقة من قانون الإقطاع فقد أكدتها مجالس الطبقات عدة مرات وبصفة خاصة فى سنة ١٣٥٥ و ١٣٥٨ و ١٤٨٤ ... إلخ — وفضلا عن ذلك فقد عنيت تلك المجالس بتعليق موافقتها على شروط معينة محددة ويجعلها مؤقتة . ولكن الملوك لم يسلموا أبدا بهذا المذهب ، وفرضوا — دون موافقة الشعب — العديد من الضرائب التى جبيت فى غير ما صعوبة وإذن فقد جرى العرف بوضوح على خلاف هذا المبدأ . إلا أن البرلمانات لم تتخل عنه أبدا . وفى عام ١٧٨٧ أكد برلمان باريس صراحة أن الأمة — ممثلة فى مجالس الطبقات — هى وحدها صاحبة الحق فى منح المساعدات للملك ، ربما كان هذا أمرا مثاليا مرجوا ، ولكنه لم يكن قطعا قاعدة من قواعد القانون الوضعى واجبة التطبيق فى ذلك الوقت.

وعلى عكس ذلك يبدو أن وجوب اعتناق الملك المذهب الكاثوليكى كان من القواعد الأساسية للمملكة ، والحق أن ذلك كان من الوضوح فى مفهوم النظام القديم إلى حد أن أحدا لم يشعر بالحاجة إلى التعبير عنه إلى يوم أن آلت المملكة إلى هنرى الرابع الذى كان من الهيوجينوت والذى

يعتبر اعتناقه للكاثوليكية بمثابة انتصار للقاعدة ، وعلى كل حال فإنها لم تكن موضع جدل ألبتة فى نهاية العهد القديم .

وهكذا نرى أن القوانين الأساسية الصحيحة لم تكن كثيرة العدد، وهذا يفسر محاولات البرلمانات زيادة عددها ، وقد وجدت عونا قويا ، ابتداء من القرن الثالث عشر فى المفهوم الجديد لفكرة الدستور بمعناه الشكلى : وهى نظرية العقد الاجتماعى .

ب نظرية العقد الاجتماعى :

إن نظرية العقد الاجتماعى لا تتعارض مع نظرية القوانين الأساسية القديمة ، وعلى عكس ذلك ، فإنها استمرار لها بتجديدها ، ولكنها تمد فكرة الدستور الجامد بحيوية جديدة تفسر ازدهارها ابتداء من عام ١٧٨٩ .

من القوانين الأساسية إلى العقد الاجتماعى :

إن « روسو » لم يبتكر ، تسمية العقد الاجتماعى ولا فكرته ، وينحصر فضله فى إلباسها ثوبا قشيبا اجتذب الجماهير إلى نظرية اكتسبت رونق الجدة فى القرن الثامن عشر ، بينما ترجع النظرية إلى جروشيوس وفاتيل وبوفندورف ، وربما أمكن نسبتها إلى سان توما الأكوينى . وفضلا عن ذلك فإنها ليست سوى تفصيل لأحد الاتجاهين اللذين ميزنا بينهما فى نظرية القوانين الأساسية التيار الديموقراطى المنطقى الذى يقوم فى معارضة الاتجاه التقليدى ، فنحن نجد فى ذلك إذن الفكرة الجوهرية لفلسفة سان توما التى تنادى بأن السيادة مصدرها الشعب فى الأصل ، وأنها نقلت بعد ذلك إلى الملك ، ووجه الطرافة الأصيل هو فى تحديد كيفية هذا الانتقال الذى لزم سان توما جانب الصمت والحذر بشأنه . فعند روسو أن هذا التنازل كان موضع عقد تم بين الأفراد الذين تتألف منهم الجماعة ، تخلوا بموجبه عن سيادتهم بوضعها بين يدى السلطة العامة .

ونلاحظ ، دون شك ، فروقا أخرى بين سان توما أبى الكنيسة ، وفلاسفة القرن الثامن عشر ، أهمها فكرة قيام حالة طبيعيةسابقة على التنظيم الإجتماعى عاش الناس أثناءها بغير سلطات عامة ، وخرجوا منها بمحض اختيارهم بإنشاء حالة اجتماعية بأكملها ، وبإقامة السلطة بموجب صك الجماعة وهو العقد الإجتماعى . وهكذا تعتبر الجماعـــة والسلطة العامة من صنع الإرادة الإنسانية ، بينما يرى فيها اتباع سان توما ، على خلاف ذلك ، ظواهر طبيعية تخرج عن متناول كل عمل إنسانى . وإذا طرحنا جانبا هذا الخلاف حول نقطة الابتداء ، صار الاتفاق بين سان توما وروسو شبه تام ، فإن هذا الأخير لم يفعل سوى أن حدد مذهب الأول فيما يتعلق بأيلولة السيادة التى تمت بناء على ميثاق الخضوع الذى بموجبه تعهد الشعب بإطاعة الرؤساء الذين ارتضاهم لنفسه .

وقد بعثت هذه النظرية فى فكرة الدستور الشكلى حياة جديدة ودفعت بها قدما فى طريق التطور على نحو لاشك فيه .

العقد الاجتماعى وفكرة الدستور :

اعتبر الدستور منذ ذلك الوقت كأنه مجرد تجديد للعقد الإجتماعى نفسه، فقواعده ليست سوى ترديد لنفس شروط العقد الذى أقام الشعب بموجبه ملكا والتزم بطاعته . ويترتب على هذه الفكرة الأساسية عدد من النتائج بالغة الأهمية :

ففى المقام الأول صارت السلطة المؤسسة — أى سلطة وضع الدستور أو تعديله ، منذ ذلك الوقت — من حق الشعب أو ممثليه دون أدنى مجادلة . وبذلك انتصرت نظرية مجالس الطبقات فى هذه الناحية .

ومن جهة أخرى صار من الواضح أن الدستور يسمو على جميع السلطات العامة التى تستمد سلطانها منه ، فكل عمل تأتيه إحدى هذه السلطات العامة ،

خروجا على نص دستورى ، يقع باطلا لمخالفته للعقد الاجتماعى ، وهكذا تأكد جمود الدستور بصورة قاطعة واضحة .

وأخيرا ، وبصفة خاصة ، فإن علة وجود مثل هذا الدستور الجامد قد تغيرت تماما ، فقد كان أصحاب نظرية القوانين الأساسية يرون فيها مجرد مجموعة من القواعد التى أثبتت التقاليد الطويلة نتائجها الطيبة ، والتى كان احترام الملك لها ضمانا لحسن الإدارة . ويرى أصحاب نظرية العقد الاجتماعى أن الدستور يلعب دورا جد مختلف ، فهو يضم مجموعة القيود التى أراد الشعب فرضها على ممارسة السيادة عندما أنشأها بصك الخضوع المشهور ، وهكذا يكفل احترام ما سنطلق عليه بعد قليل « الحريات العامة » وصارت فكرة الدستور أحد أركان نظرية الدولة الديموقراطية .

وبذلك يغدو من المفهوم وجوب ازدياد النصوص الدستورية عددا ووضوحا إلى درجة التضخم ، إذ أنه فى مقابل اثنين أو ثلاثة من المبادئ العامة التى سجلها العهد القديم فى أبهة وإجلال تحت « القوانين الأساسية » صار من الواجب النص فى الدستور على جميع القواعد الأساسية لتنظيم السلطات العامة ، كما صار من المفهوم أيضا ضرورة تحديد هذه القواعد فى نص مسطور نظرا لتعددها وازدياد أهميتها .

ومنذ ذلك الحين استقرت فكرة الدستور الجامد المدون بالتفصيل ، والذى حل مكان الدستور العرفى القديم السابق تحليله ، وقد كفلت ثورة سنة ١٧٨٩ له النصر : وبذا بدأت صفحة جديدة فى تاريخ فرنسا الدستورى .

الفصل الثانى

الثورات وعدم الاستقرار الدستورى

شهدت فرنسا فى المدة من ١٧٨٩ — ١٨٧٥ قيام ثلاثة عشر دستورا مكتوبا هى : دساتير ١٧٩١ و ١٧٩٣ ودستور السنة الثالثة أو حكومة الإدارة ودستور السنة الثامنة أو عهد القنصلية التى يختار أعضاؤها لمدة عشر سنوات ، ودستور السنة العاشرة أو القنصلية لمدى الحياة ، ودستور السنة الثانية عشرة، أو الإمبراطورية ودستور الشيوخ سنة ١٨١٤ وعهد سنة ١٨١٤ والوثيقة الملحقة بدساتير الإمبراطورية وميثاق ١٨٣٠ ودستور ١٨٤٨ ودستور ١٨٧٠ . ولاشك فى أن بعض هذه النصوص لم يطبق أبدا (مثال ذلك دستور ١٧٩٣ أو دستور الشيوخ عام ١٨١٤) . وأن بعضها الآخر كان مجرد تعديلات لدستور قائم أكثر منه دستورا جديدا (دستورا السنتين العاشرة والثانية عشرة ودستور ١٨٧٠) . ولكن يلاحظ إلى جانب ذلك أن بعض الأنظمة السياسية قد قامت دون دستور تام (لجنة الأمن العام والحكومة المؤقتة عام ١٨٤٨ وحكومة الدفاع الوطنى عام ١٨٧٠ ... الخ) ولم ترد فى القائمة السابقة ، كما أن عددا من التعديلات اللاحقة قد أدخلت على نصوص بعض الدساتير (مثال ذلك دستور ١٨٥٢ ابتداء من ١٨٦٠) بحيث أنه توالى على فرنسا فى أقل من ثمانين عاما ، أكثر من خمسة عشر نظاما سياسيا مختلفة ومتعارضة بصفة عامة . ومع ذلك فقد شاب تعاقبها شىء من الاضطراب ، إذ يمكن أن نحصى على الأقل أربع ثورات وانقلابين وثلاث مرات من التدخل الأجنبى . وعبارة عدم الاستقرار الدستورى هذه التى تميزت بها تلك الحقبة لا مبالغة فيها .

ومن الواضح أن عدم الاستقرار هذا يرجع إلى أسباب عديدة يعزى

معظمها إلى رد الفعل العنيف الذى ظهر فى الرأى العام على أثر إلغاء الدستور التقليدى الذى كان سياجاً للبلاد أكثر من عشرة قرون ، إلغاء تاما . ولم يعد التوازن إلا بعد هذه الهزات . ولكن يجب أن نأخذ فى الاعتبار أيضا ، طابع الجمود والإسهاب فى الصياغة ، وهو ما اتسمت به الدساتير الجديدة التى لم يكن فى الإمكان تحويرها عن طريق العرف لكى تتجاوب مع الأحداث والعادات الجديدة لتصير مطابقة لها ، إلا بصعوبة . وإذ كان من غير المستطاع تعديل الدستور بهذه الكيفية فكثيرا ما كان يرفض بحذافيره ، وإذن فتغلب فكرة الدساتير المكتوبة ليست غريبة على حالة عدم الاستقرار الدستورى فى الفترة من ١٧٨٩ — ١٨٧٠ .

ومهما يكن من أمر عدم الاستقرار هذا ، فإنه يجب التسليم بأنه كان شيئا ظاهريا أكثر منه حقيقيا ، وقد بين « دى توكفيل » أن الانقطاع التام الذى يبدو لأول وهلة بين العهد القديم والثورة غير موجود ألبتة ، لا ؛ بل إنه يمكن الكشف عن مواضع اتصال وروابط انتقال بين الدساتير المختلفة التى تعاقبت منذ ١٧٨٩ . فخلف هذه السلسلة المتواصلة من النصوص الدستورية ، يبقى الرجال الذين يكفلون نوعا من الاتصال فيما بينهما .

فهناك أولا استمرار بعض النظم ، وبعضها - كمجلس الدولة والمصالح الكبرى - كانت تبقى على مثل ما كانت عليه تقريبا فى جميع العهود ، وبعضها الآخر كان يتخذ مظهرا مختلفا ، ولكن دون أن يزول تماما ألبتة — من قبيل ذلك مبدأ السيادة الوطنية ووجود هيئة نيابية منتخبة ... إلخ — ومن ذلك استمرار بعض الرجال أيضا : فالثورات والانقلابات غالبا ما أبقت على كبار الموظفين فى مناصبهم لعدم وجود من يخلفهم عليها . أما الطاقم السياسى فكان يغير عنوانه عادة مع الاحتفاظ بالأدوار الرئيسية أو استعادتها غالبا . وأكبر مثل نموذجى على ذلك هو « جماعة السهل » [1] من أعضاء

---

١ — هم جماعة المعتدلين فى المؤتمر الوطنى الذى عقد فى ٢٠ / ٩ / ١٧٩٢ ، حيث =

المؤتمر الذين ـ بعد أن نجوا من عمليات التطهير العديدة فى عهد الإرهاب ـ استمروا باقين فى مجالس حكومة الإدارة ، ثم عملوا بعد ذلك فى مجلس شيوخ حكومة القنصلية والإمبراطورية حتى مجلس الأعيان فى ظل الملكية العائدة ! ...

من جهة أخرى ظهر نوع آخر من الاستمرار ، حيث أن تعاقب الدساتير السريع لم يكن يسوده الاضطراب بصورة مطلقة ، وعلى عكس ذلك يمكن أن نجد فيه بعض المغزى ، فهناك نوع من التطور تتضح معالمه ، وهو وإن كان مثار جدل دون شك ، إلا أن وجوده مما لا يمكن إنكاره ، ويرى فيه كثير من الكتاب تقدما يكاد يكون مطردا نحو الديموقراطية والنظام البرلمانى : وهذا قول لا يمكن الأخذ به إلا بشرط التسليم بفرض قيام نوع من الديموقراطية التى قام تحت ستارها حكم الديكتاتوريتين الإمبراطوريتين ، الأمر الذى مؤداه اعتبار أن الكلمات الجوفاء هى جوهر الأشياء . وحقيقة الأمر أن التطور الدستورى فى الحقبة ما بين ١٧٨٩ و ١٨٧٠ بدلا من أن يرسم خطاً بيانيا تصاعديا ، تشعب ـ على العكس ـ إلى خطين متميزين ، وإن كانا متشابهين ، يمثل أحدهما المدة من ١٧٨٩ - ١٨١٤ ويمثل ثانيهما الفترة من ١٨١٤ — ١٨٧٠ ، ونجد فى الفترتين نفس التعاقب للأنظمة الملكية المعتدلة ، ثم الجمهورية والديكتاتورية . وعبثا حاولت الملكية المقيدة صد تيار الحركة الديموقراطية ، ولكن هـذه أسقطتها وتحولت إلى جمهورية انزلقت فى شىء من السرعة ، فى طريق الغوص التى انتزعها منها ديكتاتور .

وهكذا نستطيع التمييز بين « حلقتين » ثوريتين ، حاولت ثانيتهما عن قصد ترسم خطى الأولى .

= جلس الجيروند على اليمين واليعاقبة المتطرفون إلى اليسار ، وجلست جماعة السهل بين الفريقين وكانو يتبعون رأى الفريق الأقوى .

المبحث الأول

الحقبة الثورية الأولى

إن المراحل الثلاث المتعاقبة (الملكية المعتدلة — والجمهورية — والديكتاتورية) لتتسم هنا بسمات خاصة . فنقطة الابتداء أولا ، ليست الملكية المقيدة ، ولكن الملكية المطلقة ، التي قضت عليها أحداث مايو — يوليو سنة ١٧٨٩ بسرعة ، فلما أقيمت الجمهورية بعد ذلك ، خلعت عليها الظروف الداخلية والخارجية — فورا — الشكل الديكتاتوري ؛ ولا يمكن القول بوجود الجمهورية بمعناها الحقيقي إلا بعد حوادث ترميدور . وعندما باشر بونابرت الديكتاتورية كانت صورة روبسبير ماثلة أمامه .

وقد وضعت خمسة دساتير مكتوبة خلال هذه الفترة هي : دستور ١٧٩١ ، ودستور ١٧٩٣ ، ودستور السنة الثالثة ، ودستور السنة الثامنة ، ودستور السنة العاشرة ، ودستور السنة الثانية عشرة ، ولكن دستور سنة ١٧٩٣ لم يطبق مطلقا ، وإنما حل مكانه نظام أقيم على بعض القوانين العادية وعدد لا بأس به من القواعد العرفية ، أما عن الدساتير الأخرى ، فقد حرف التطبيق العملي نصوصها إلى حد ما ، حتى إنه عندما بزغ فجر عهد الدساتير المكتوبة ، ظل العرف محتفظا بمكانته كمصدر هام للدستور .

(ا) تقييد الملكية (١٧٩١ — ١٧٩٢) :

في خلال الأسابيع التي انقضت من ٥ مايو (تاريخ اجتماع مجلس طبقات الأمة) إلى ١٤ يوليو ١٧٨٩ ، تهاوت الملكية المطلقة القديمة تحت تأثير الضربات المزدوجة التي وجهت إليها من الثورة البرلمانية والفتن الشعبية . وفي الأيام التالية أرست الجمعية الوطنية التأسيسية — وهي التسمية التي اتخذها لنفسه مجلس طبقات الأمة دلالة على قطع الصلة بينه وبين الماضي —

أرست قواعد فلسفة سياسية جديدة ، وذلك فى إعلان حقوق الإنسان المشهور ، ثم حاول دستور سندة ١٧٩١ بعد ذلك جعل الحقائق السياسية التى عبر عنها هذا الإعلان ، مطابقة لظروف الحياة اليومية .

إعلان حقوق الإنسان والمواطن :

كانت فكرة إعلان الحقوق إذ ذاك مألوفة لجميع الأذهان ، وذلك منـــذ الإعلانات التى صدّرت بها بعض الولايات الأمريكية دساتيرها (ست ولايات من بين ثلاث عشرة) وقد نشر فرانكلين الذى ترسم الجميع خطاه ، عدة تراجم لها — وقد أجهد الفقيه الألمانى «يللينيك» نفسه فى محاولة إثبات أن الإعلان الفرنسى إن هو إلا مجرد صورة للإعلانات الأمريكية التى سبقته إلى الوجود ، وهذا أبعد شىء عن الحقيقة ، ذلك أن وجه الشبه الذى لا يجحد بينه وبينها تفسره وحدة مصدر الإلهام وحدها ، فإنها جميعا مستقاة من معين فكرى واحد عمت طرافته القارتين (العقد الاجتماعى والقانون الطبيعى ... الخ) .

وقد حرر إعلان حقوق الإنسان على عجل وفى غير ترتيب ، وقد قررت الجمعية وضعه فى ١٤ يوليو ، فى وقت كانت مراجل الثورة فيه تغلى بباريس ، وافتتحت المناقشة يوم ١٧ حول نص أعدته لجنة من خمسة أشخاص ، وهو النص الذى بلغ من رداءته أن استعيض عنه يوم ١٩ بمشروع أقره المكتب السادس من الجمعية ، ولكن هذا الأخير لم يكن بأفضل من سابقه ، وأخيرا جمع ، على وجه السرعة ، خليط من النصوص المأخوذة من حوالى ثلاثين مشروعا مختلفة . ومع ذلك فإن وحدة الفكرة وجلال الأسلوب لم يتأثرا بذلك .

وبعد مقدمة رائعة ، أخذت سبع عشرة مادة تعدد أولا الحقوق الطبيعية للإنسان ، التى تعد المحافظة عليها غاية يستهدفها كل مجتمع سياسى ،

ثم حددت بعد ذلك القواعد الأساسية التى يتعين على هيئات الدولة احترامها.

وحقوق الإنسان ، طبقا للمادة الثانية هى : « الحرية ، والملكية ، والأمن ، ومقاومة الظلم» . ويجب أن يضاف إليها المساواة التى قررتها المادة الأولى فى عبارة مشهورة :

« يولد الناس ويعيشون أحرارا ومتساوين فى الحقوق ».

وذكر الملكية على اعتبارها أحد الحقوق الأساسية أمر له دلالته : فالإعلان من صنع الطبقة الوسطى فى جوهره، ونلاحظ أيضا أن الجمعية الوطنية قد رفضت اقتراح ديبوى دى نيمور ورئيس الدير جريجوار ، بطلب إكمال إعلان الحقوق بإعلان الواجبات ، وقد تكرر ذلك فى السنة الثالثة .

وفضلا عن ذلك فإن الإعلان يضع مبدأين كبيرين للتنظيم السياسى : مبدأ سيادة الأمة ومبدأ « فصل السلطات » .

ويستند مبدأ سيادة الأمة إلى نظرية دقيقة إلى حد ما ، وضعت لأغراض عملية جد محددة . وقد فهمت السيادة على أنها ليست للملك — كما كان يعتقد العهد القديم — ولا للأفراد الذين تتألف منهم الجماعة ، خلافا لما أكده روسو ، وإنما مستقرها الأمة بوصفها كائنا مستقلا عن المواطنين الذين تتألف منهم ، وباعتبارها شخصا قانونيا . وهكذا تحرز واضعوا الإعلان من خطرين : خطر الملكية المطلقة ، وخطر الديموقراطية البحتة ، التى لم يكن هؤلاء البورجوازيون أقل معارضة لها . وإذن فقد سمحت فكرة سيادة الأمة البارعة أولا : بتلافى أساليب الحكومة المباشرة والاستفتاء الشعبي بنوع خاص « التى لم تكن تصادف أى هوى فى نفوس واضعى الدستور ، وإقامة حكومة نيابية بحتة ، وثانيا تحاشى الإقتراع العام أيضا : فليس الإنتخاب إذن حقا ، ما دام أنه ليس لكل مواطن أن يدعى لنفسه نصيبه الخاص من السيادة الذى يؤول إليه شخصيا ، وإنما هو مجرد واجب أو وظيفة تقلدها الأمة الأفراد الذين تتوافر فيهم أهلية مباشرتها .

والمبدأ الثانى وهو مبدأ فصل السلطات مستوحى من فكرة عزيزة على مونتسكيو ، أخذها هو بدوره عن النظام البريطانى ، ومؤدى هذه الفكرة التمييز بين ثلاث وظائف حكومية مختلفة هى : « التشريع ، والإدارة ، والقضاء » . وأن يعهد بكل واحدة من هذه الوظائف إلى هيئة مستقلة . ولا ينطوى تقسيم العمل هذا على الميزة الفنية التى يتسم بها كل تقسيم للعمل فحسب ، ولكن له ـ فضلا عن ذلك ـ الميزة السياسية لتحديد سلطات الحكام التى بتوزيعها بين ثلاث هيئات معا ، تكون كل واحدة منها أضعف من تفرد هيئة واحدة بها جميعا ، وعلى حد عبارة مونتسكيو الشهيرة فإن : « السلطة تحد السلطة » وبذا يكون هناك ضمان إضافى ضد تعسف الحكومة وسوء استعمالها سلطتها .

وبمرور الزمن وتلاشى ضروب سوء استعمال السلطة ـ وهى التى كانت الباعث على صدور هذا الإعلان ـ بدا للبعض أنه مجرد عمل نظرى يغلب عليه الطابع الفلسفى البحت . والحقيقة أن هذا الإعلان ذو صبغة عملية بالغة . فوراء كل واحدة من عباراته الشكلية ، تكمن إحدى سوءات العهد البائد الصارخة التى تنم عنها تلك العبارة وتقمعها . وقد بينت المادة السابعة من إعلان سنة ١٧٩٣ فى عبارة بليغة ، أن ضرورة تقرير هذه الحقوق (حقوق الإنسان) تفترض قيام الاستبداد أو مثول ذكراه ، وهذا هو السر فى أن النزعة الواقعية للإعلان تبدو اليوم واضحة من جديد .

دستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ :

ما أن تم تحرير الإعلان حتى أخذت الجمعية الوطنية فى إعلان الدستور بمعناه الحقيقى ، وهو الذى كان يجب أن تطبق مبادئه . ولقد كان العمل طويلا — وتعرض لتيار مضاد من الفتن والاضطرابات السياسية ، وبصفة خاصة كاد هروب الملك فى ٢٠ يونيو سنة ١٧٩١ يفسد كل شىء ، وأخيرا

أقرت الجمعية النص النهائى فى ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ فقط ، بعــــد مناقشة دامت أكثر من عامين .

وتعكس هذه الوثيقة أصداء الحوادث المتضاربة التى حاطت بمولدها ، فهى توجست خيفة من الملك والعامة معا ، وهم الذين تحاذر منهم جمعية مكونة أساسا من الطبقة الوسطى .

كما أنها تستلهم أيضا ، وبصورة واضحة ، العرف الدستورى الذى كان سائدا من وقت الأحداث الثورية التى وقعت ما بين مايو — يولية ١٧٨٩ ، ومنذ تلك اللحظة فقد الملك احتكار السلطة العامة ، فقامت إزاءه جمعية وطنية قوية تنافسه ، وقد أقر دستور سنة ١٧٩١ هذا الازدواج العملى الذى جعله ، فوق ذلك منسجما مع نظرية سيادة الأمة ، باعتبار الملك والجمعية هيئتين نيابيتين عنها . ولكنه لما كان من صنع الجمعية ، فإنه جعل لها نصيب الأسد فى هذه الشركة .

وصار الملك يستمد سلطته من ذلك الوقت من الأمة ، وصار لقبه ملك الفرنسيين ، وصار من الجائز عزله فى بعض الأحوال . كما أصبح يقسم عند اعتلائه العرش يمين الإخلاص للأمة واحترام القانون ، وفرض له تحت اسم مخصصات الملك راتب أسوة بالموظفين ، وهكذا ابتعدنا كثيرا عن مفهوم الملكية التقليدية .

وقام فى مواجهة الملك مجلس مؤلف من ٧٤٥ عضوا هو الجمعية الوطنية التشريعية ، وبعد نقاش طويل رفض نظام ازدواج المجلسين الذى دافع عنه ميرابو خشية عودة امتيازات أعضاء المجلس الأعلى إلى الظهور ، وكان انتخاب هذا المجلس لمدة سنتين عن طريق الانتخاب غير المباشر المقصور على طائفة معينة من الناخبين . فكان حق الانتخاب للمواطنين العاملين وحدهم ، أى الذين يدفعون نصابا ضريبيا مساويا لأجر عمل ثلاثة أيام فى جهاتهم ، وكان هؤلاء يجتمعون فى عاصمة الإقليم لاختيار ناخبى الدرجة الثانية

الذين كان يجب أن يكونوا من بين ملاك أو مستأجرى أو زراع مايتراوح إيراده بين أجر مائة وأربعمائة يوم بحسب فئاتهم . ثم يقوم ناخبو الدرجة الثانية بعد ذلك باختيار النواب ، وبذلك لم يكن الانتخاب عاما ، وتحت اسم « المواطنين غير العاملين » حرمت طائفة بأكملها من الفرنسيين من حق الانتخاب . والواقع أن دستور سنة ١٧٩١ كان من صنع الطبقة الوسطى ومن أجلها .

وكان فصل السلطات بين الملك والجمعية واضحا ، فكانت السلطة التشريعية من اختصاص الجمعية ، والتنفيذية بيد الملك ، وكانت كل واحدة من هاتين السلطتين مجردة ، من حيث المبدأ ، من وسائل التأثير فى الأخرى وهى الوسائل التى تنشىء بينهما روابط تختلف درجة توثقها . ولم يكن الملك يشترك فى وضع القوانين التى لم يكن له حق اقتراحها أو استكمالها عن طريق اللوائح التى تحدد تطبيقها ، ولم يكن له حق دعوة الجمعية إلى الانعقاد الذى أصبح دائما ، كما لم يكن يجوز له تأجيل انعقادها أو حلها ، وبعد جدل طويل تقرر أنه لا يجوز له حتى اختيار وزرائه من بين أعضاء الجمعية حتى لا يفسد النواب إغراء المناصب الوزارية ، والتأثير الوحيد الذى بقى للملك على المجلس هو حقه فى الاعتراض على قراراته ، والذى يستطيع بموجبه إيقاف تطبيق أحد القوانين ، ولكن هذا الإيقاف كان مؤقتا ولا يسرى إلا لمدة فصلين تشريعيين (أربع سنوات على أقصى تقدير) . وكذلك لم تكن الجمعية تشترك فى السلطة التنفيذية، باستثناء الحالات النادرة ذات الأهمية الخاصة حيث كان لها سلطة التقرير بدلا من الملك ، كالتنازل عن شىء من الدومين وإعلان الحرب والتصديق على المعاهدات ، ولم يكن لها ، من حيث المبدأ ، حق عزل وزراء الملك ، ونحن لا نجد فى الدستور مسئولية الوزراء السياسية أمام البرلمان ، تلك المسئولية التى هى إحدى خصائص النظام البرلمانى بالمعنى الدقيق لهذا الإصطلاح . وكانت مسئولية الوزراء تقتصر على الناحية

الجنائيةوحدها ، وكانت تترتب — بمجرد توقيعهم — على جميع أعمال الملك .

ولكن التطبيق العملى للدستور قد ابتعد عن النص بصورة تسترعى الإهتمام فى هذه الناحية ، ومهما يكن من قصر عمر دستور سنة ١٧٩١ — أقل من سنة واحدة ، فإن ذلك لم يقلل من أثر دور العرف الدستورى فى تعديله ، فسرعان ما ارتسم فى الأفق اتجاه دستورى إلى الأخذ بالمسئولية السياسية للوزاره : فقد أخذ نظام الفصل التام بين السلطات ، الذى أقيم عام ١٧٩١ يتحول إلى نظام برلمانى ، للمجلس فيه حق عزل الوزراء الذين لا تروقه سياستهم حتى ولو كانوا ما يزالون حائزين ثقة الملك .

وكان يجوز للسلطة التشريعية أن تحتج بالقانون الصادر فى ٧ نوفمبر ١٧٨٩ بشأن نظام الوزارة ، والذى ينص على أنه « يجوز للمجلس أن يبدى للملك أن وزراءه لم يعودوا حائزين لثقة الأمة » . ولكن المجلس لم يكن فى حاجة إلى بعث هذا النص الذى لم يكن ، فضلا عن ذلك ، قائما عند إفراغ الدستور فى صيغته النهائية . ولكن المجلس إنما استغل مسئولية الوزراء الجنائية ، وهى الوحيدة التى نص عليها الدستور لتحويلها إلى مسئولية سياسية ، وبهذه الكيفية ظفرت طائفة الجيروند فى ١٠ مارس سنة ١٧٩١ بقرار اتهام ديليسار وزير الخارجية الذى لم تعجبهم منه ، بصفة خاصة ، السياسة السلمية التى انتهجها . وقد صرح بريسو فى غير لف ولا لبس ، عقب انتهاء هذه الجلسة التاريخية : « إننى أعلم جيدا أنه لن تنزل به عقوبة ما ، ولكننا سنكون قد بلغنا هدفنا بإقصائه عن الوزارة » وبذلك اضطر الملك ، لا إلى عزل ديليسار وحده ، وإنما إلى إقالة جميع الوزراء الذين استبدل بهم رجالا اختيروا من بين صفوف جماعة الجيروند التى كانت تتألف منها أغلبية الجمعية ، وعلى غرار ما جرت عليه الأمور فى انجلترا فتحت المسئولية الجنائية الطريق أمام المسئولية السياسية والنظام البرلمانى .

وعلى حين أخذت الجمعية توسع بهـــذه الكيفية فى سلطاتهـا ، كان الملك على العكس ، يرى سلطاته تتضاءل يوما بعد يوم . وقد أثار حق الفيتو ، بصفة خاصة ، الاضطرابات الشعبية ؛ بل ما هو أخطر من ذلك شأنا — ألا وهو التدخل الذى يؤسف له من جانب الجمعية ، فاقترح بعض أعضائها من أعلى منبرها مختلف التدابير للاحتيال على حق الفيتو ، وقد أعد كوندورسيه باسم الجمعية التشريعية نداء للبلاد ينكر فيه ، بطريق غير مباشر ، على الملك استعماله لحقه المشروع ، وأخيرا قرر المجلس نفسه فى ٢ أغسطس إجراءات مختلفة تتخـــذها بلدية باريس لاستقبال المتطوعين المرسلين إلى باريس رغم اعتراض الملك . وهكذا أخذ نظام عام ١٧٩١ يندفع رويدا نحو تلاشى سلطة الملك وتقوية سلطة الجمعية .

وهذا التطور يصدق على جميع الملكيات المقيدة فالتوازن الذى تفخر هى بأنها أقامته بين تقاليد ملكية آخذة فى التلاشى وتيار ديمقراطى صاعد ، سرعان ما يختل فى صالح الديموقراطية ، ويتعين على الملك إذ ذاك أن يختار بين فقد سلطته أو زوال شخصه .

وفى ١٠ أغسطس سنة ١٧٩٢ وفرت فتنة بسيطة [1] - كان فى استطاعة بعض الجنود قمعها بسهولة — على لويس السادس عشر عناء الاختيار ، وذلك بهدم الملكية ، حيث سلمت الجمعية التشريعية — على خلاف ما يقضى به الدستور — بوقف الملك ، وذلك بتنظيم مجلس تنفيذى مؤقت من ستة أعضاء ليخلف الملك .

ولمـا استشعرت الجمعية بعد ذلك عجزها دعت إلى انتخاب مؤتمر وطنى

---

١ — وجه المتطرفون أشد الحملات إلى الملكية ، وأخذوا يطالبون بخلع الملك ، وانتهزوا فرصة وصول وفد من مرسيليا فى أواخر يوليو ، وهو ينشد المرسيليز لتحقيق أغراضهم . فبدأوا باغتصاب السلطة من بلدية باريس ليلة ١٠ أغسطس ، ثم هاجموا قصر التويلرى ، وألحت الغوغاء بخلع الملك ، لكن الجمعية التشريعية لم توافق أولا إلا على مجرد وقفه .

Convntitn Natiinaie (وهى التسمية المستعارة من لغة الاصطلاح الأمريكية ، والتى تعنى جمعية تدعى لوضع دستور أو تعديله) وتخلت له عن مكانها فى ٢٠ سبتمبر سنة ١٧٩٢ . وعلى هذه الصورة انتهت تلك التجربة القصيرة الأمد من الملكية المعتدلة ، وهى التى لم يكن مصير تجربة الجمهورية بأسعد منها حظا .

ب عهد الجمهورية الأولى :

منـــذ العاشر من شهر أغسطس سنة ١٧٩٢ كان الملك — من الوجهة الرسمية — موقوفا فقط ، ولكنه لم يكن مخلوعا ، وقد بدد المؤتمر الوطنى هذا الوهم من أول اجتماع له ، حيث كانت فاتحة أعماله إعلان إلغاء الملكية فى فرنسا بمرسوم صادر فى ٢١ سبتمبر سنة ١٧٩٢ ، وفى الغداة قرر المجلس أنه اعتبارا من ٢١ سبتمبر بدأ التقويم الجمهورى ، وأخيرا أعلن بتاريخ ٢٥ سبتمبر أن « الجمهورية الفرنسية وحدة لا تتجزأ » .

وبعد أن تم إعلان الجمهورية على هذا النحو ، فإنه بقى أمر تنظيمها ، وفضلا عن ذلك ، فإن وضع دستور جديد كان هو الغرض الأساسى من دعوة المؤتمر . ولكن حدة الصراع السياسى والمصاعب الداخلية والخارجية ، لم تسمح لهذا الدستور بأن يرى النور قبل ٢٤ يونيو ١٧٩٣ ، على أنه تقرر وقف تطبيق هذا الدستور « حتى يستتب السلم » . وفى عام ١٧٩٥ استبعد دستور سنة ١٧٩٣ بصفة نهائية واستعيض عنه بدستور السنة الثالثة أو دستور عهد حكومة الإدارة . وفى هذه الأثناء نظم المؤتمر حكومة ثورية مؤقتة .

دستور ٢٤ يونيو سنة ١٧٩٣ :

تأثر وضع هذا الدستور بتقلبات الصراع الحزبى فى حلبة المجلس . فالجيروند ـ وكانت لهم فيه الأغلبية ـ أعدوا مشروعا يتضمن مالا يقل عن

أربعمائة مادة بخلاف مواد الإعلان التى تتكون منها الديباجة ، ويتعين هنا إبراز أربع خصائص جوهرية :

أولا — الميل إلى تركيز السلطات فى يد مجلس واحد ، ولكن دون الذهاب فى ذلك إلى أقصى حد (فإنه إذا كان المجلس التنفيذى للجمهورية — وهو السلطة التنفيذية — خاضعا إلى حد كبير للمجلس ، إلا أنه مع ذلك لا يعين من قبله ، ولا هو قابل للعزل من جانبه ، الأمر الذى يكفل له قدرا معينا من الاستقلال) .

ثانيا — اقتباس بعض أساليب الحكومة شبه المباشرة : « جواز طرح القوانين التى يقرها المجلس على الاستفتاء الشعبى » .

ثالثا : الأخذ بالاقتراع العام المباشر . وأخيرا طريقة مركبة لتقسيم البلديات ، يتسنى معها كسر شوكة البلديات الكبيرة ، وهنا كشف الجيروند عن نواياهم ، وكانت باريس هى هدفهم هذه المرة .

وقد أدت هذه التصرفات الأخيرة إلى سقوط أصحابها ، وذلك أثر فتنتين شعبيتين رتبهما اليعاقبة واستتبع هذا السقوط العدول التام عن مشروع الدستور .

وإذ تم النصر لليعاقبة ، فإنهم ارتجلوا إذ ذاك ، فى أقل من شهر ، دستور ٢٤ يونو سنة ١٧٩٣ ، وهو الذى أخذ فى جوهره بالأفكار الأساسية لدستور الجيروند — إذا وضعنا جانبا تقسيم البلديات ، إذ أن انتصار اليعاقبة يرجع الفضل فيه إلى مدينة باريس .

وقد استبقى نظام الاقتراع العام المباشر ، وحتى الأجانب المتوطنون فى فرنسا منذ عام كان لهم حق التصويت . وكان ناخبو كل مقاطعة يلتئمون فى شكل هيئات للناخبين من أول درجة يتراوح عددها بين ٢٠٠ و ٦٠٠ عضو لاختيار النواب .

وكانت هذه الهيئات الأولية تقوم من جهة أخرى بالاستفتاء الشعبى الذى أبقى عليه أيضا فكانت القوانين التى تقرها الهيئة التشريعية تحال إلى

البلديات المتمتعة بنوع من الاستقلال الإدارى ، ولم تكن تسرى إلا بعد ميعاد أربعين يوما إذا لم تكن هناك اعتراضات عليها من نصف عدد الأقاليم زائدا واحداً ، أو من عشر الجمعيات الأولية فى كل منها ، فإذا كان هناك اعتراض دعيت كل تلك الجمعيات وصوتت « بقبول » أو « رفض » تنفيذ القانون ، ومع ذلك كانت بعض النصوص التى وافقت عليها الهيئة التشريعية والتى تسمى « مراسيم » تعتبر نافذة المفعول فورا ، دون عرضها على الاستفتاء وقد ازداد تركيز السلطات : حيث أصبحت جميعا بين يدى الهيئة التشريعية التى عينت مجلسا تنفيذيا من ٢٤ عضوا يختارون من بين قائمة تضم ١٨٥ اسما يقدمهم الناخبون بمعدل عضو عن كل إقليم . وأخيرا كان نص الدستور موجزا وواضحا ، فلم يكن يضم سوى ١٨٠ مادة جد قصيرة يثير الإعجاب بها تركيز صياغتها وقوتها .

وكذلك كان إعلان الحقوق الذى صُدِّر به الدستور مشابها لمشروع الجيروند ، ولكنه كان أكثر ديموقراطية من إعلان سنة ١٧٨٩ ، وأفسحت فيه نظرية سيادة الأمة المكان لنظرية السيادة الشعبية ، وصار كل فرد يعتبر أنه حائز جزءا من السيادة ، فله إذن الحق فى التعبير عن إرادته فى حرية تامة (م ٢٦) وتلك هى علة الاقتراع المباشر ، وقد ازدادت قائمة الحريات عددا وتحديدا . أما عن المساواة ، فلم يعد يكفى النص عليها قانونا ، ولكن أكد القول ، دون تردد ، أن جميع الأفراد متساوون بالفطرة ، الأمر الذى يذكرنا ببروكست المشهور . وقد اعترف بحق طلب المساعدة لجميع المواطنين الذين تعجز الحكومة عن إيجاد عمل لهم . وأخيرا تأكد حق مقاومة الظلم ، ولو بالعصيان المسلح ، فى المادة ٣٥ الشهيرة عندما تنتهك الحكومة حقوق الشعب ، ففى هذه الحالة تكون الثورة ، بالنسبة للشعب ، ولكل جزء منه ، أقدس الحقوق وألزم الواجبات التى لا غنى عنها ، ولكن حق الملكية بقى مكفولا صراحة ، فقد ظلت ديموقراطية سنة ١٧٩٣ ديموقراطية برجوازية .

والواقع أن دستور سنة ١٧٩٣ يجب ألا يخدع أحدا : فقد كان غير قابل للتطبيق ، ولم يكن فى نية واضعيه تطبيقه أبدا ، فهو إذ كان من أعمال الدعاية الثورية ومناورة سياسية قصد بها تهدئة مخاوف الأقاليم بعد الانقلاب الباريسى الذى تم بالقوة ضد نواب الجيروند ، قد عرض على الاستفتاء الشعبي الذى كان عدد الممتنعين فيه عن التصويت كبيرا (أكثر من خمسة ملايين من بين سبعة ملايين ناخب) ثم أودع بعد ذلك مكتب المؤتمر بصورة رسمية فى صندوق من خشب الأرز ، وتلا ذلك تأجيل تطبيقه إلى وقت أفضل . ثم قرر مرسوم ٥ أكتوبر سنة ١٧٩٣ المشهور : «إن الحكومة ستظل ثورية حتى تسود السكينة ويستقر السلام» .

حكومة الثـورة :

منذ ٢١ سبتمبر سنة ١٧٩٢ انفرد المؤتمر الوطنى بشئون الحكم فى فرنسا وبعد أن أغفل دستور سنة ١٧٩٣ جانبا ، طالت مدة هذا الوضع غير العادى الذى لم ينته إلا فى ٢ نوفمبر سنة ١٧٩٥ يوم قيام حكومة الإدارة . وقد باشرت هذه الحكومة الثورية مهامها بدون دستور ، بناء على مراسيم من الجمعية وما جرى عليه العمل فى النظام الإدارى .

وكان إطارها العام غاية فى البساطة ، على وجة الإجمال ، وهو لم يكن يختلف إختلافا محسوسا عن الهيكل العام لدستور سنة ١٧٩٣ ، فكانت جميع السلطات مركزه فى يدى الجمعية التى كان تحت تصرفها من الوزراء واللجان الذين تعينهم وتنتخبهم بمحض إرادتها ما يضمن تنفيذ قراراتها .

وكان هذا أيضا هو النظام الذى أوحت به طبيعة الأشياء غداة ١٠ أغسطس عندما خلف سقوط الملك سلطة واحدة ، هى الجمعية ، وقد ورث المؤتمر الوطنى الجمعية التشريعية ، وأدخل على نظامها كثيراً من

التغييرات التى تسمح بتمييز ثلاث مراحل فى حكومة الثورة .

ففى « المرحلة الأولى » كان المؤتمر يتولى السلطة مباشرة . وقد استبقى المجلس التنفيذى المؤقت الذى عين فى عهد الجمعية التشريعية ، ولكن سلطته كانت ضعيفة . وكان هذا المجلس خاضعا لرقابة قوية من جانب المؤتمر الذى استسلم لجميع أهواء العامة . فالجيروند ، أصحاب الأغلبية فيه ، كانوا يعتمدون على بلاغتهم الخطابية الخلابة ، وكان الاضطراب يزداد فى الداخل والهزائم تتوالى فى الخارج . وقد طالب أحد زعماء الجمهوريين المتطرفين وهو « مارا »[1] ، فى عبارة صريحة ، بديكتاتورية تضع حدا لهذه الفوضى .

وبعد سقوط الجيروند أخذت الأمور تسير فى طريق الديكتاتورية المرسوم ؛ وبذا بدأت مرحلة ثانية . وقبل انهيار الجيروند بعشرة أيام شكل المؤتمر لجنة جديدة سميت « لجنة السلام العام » ، منحت سلطات واسعة ، وكان لها بصفة خاصة إصدار أوامر إلى المجلس التنفيذى المؤقت وإيقاف تنفيذ قراراته ، كما كان لها أن تتخذ فى أحوال الاستعجال جميع تدابير الدفاع العام الخارجى والداخلى ، وإصدار أوامر القبض ضد الموظفين ... إلخ . وفى شهر يوليو سنة ١٧٩٣ جدد أعضاء هذه اللجنة وزيد عددهم من تسعة إلى أثنى عشر ، وباشر الطاقم الجديد سلطانه الإرهابية دون هوادة . وهى السلطات التى مافتئت تزداد قوة ، وفى ١٠ أكتوبر خولت اللجنة حق الاتصال مباشرة بمديرى الأقاليم ، وفى أول أبريل سنة ١٧٩٤ ألغيت مناصب الوزراء ، كما ألغى المجلس التنفيذى المؤقت واستعيض عن ذلك باثنتى عشرة لجنة خاضعة لرقابة شديدة من جانب لجنة السلام العام . وبصفة عامة صارت جميع الهيئات الإرهابية التى انشئت خلال تلك المدة « محكمة الثورة

---

١ — هو أحد زعماء اليعاقبة المتطرفين الذين كانوا يعرفون باسم (Montagnards) أو الجبليين .

والموظفون القوميون والممثلون المكلفون بمهام خاصة ، خاضعين للمؤتمر من الوجهة النظرية ، ولكن للجنة فى واقع الأمر .

وكانت فرنسا إذ ذاك مسرحا لظاهرة عجيبة من تركيز السلطة ، فقد انتقلت السلطة الحقيقية من المؤتمر إلى اللجنة ، ومن اللجنة إلى أحد أعضائها ، وهو روبسبيير . وكانت اللجنة من الوجهة النظرية تابعة للمؤتمر الذى كان ينتخب أعضاءها لمدة شهر واحد ، ولكن كان المؤتمر فى الواقع يجدد انتخاب نفس الأعضاء كل شهر ويصدق على قراراتهم . ومع أن جميع الأعضاء كانوا متساوين من الوجهة النظرية ولم يكن هناك أى زعيم ؛ بل ولا مجرد رئيس لهذه اللجنة ، إلا أنه كان لروبسبيير على سائر الأعضاء الآخرين صدارة انتهت بأن جعلت منه شبه ديكتاتور .

وهناك واقعتان أساسيتان تفسران هذه السلطة التى كانت لروبسبيير - إلى جانب قوة شخصيته ونباهة شأنه .

الأولى : تأييد بلدية باريس وحرسها الأهلى له ، الأمر الذى وضع تحت تصرف روبسبيير القوة المادية التى لها الكلمة العليا فى أوقات الثورة .

والثانية : اعتماده على معاضدة اليعاقبة الذين خلعوا على هذا النظام ثوبا قشيبا .

وكان الأمر فى جوهره حكومة حزب أكثر منه ديكتاتورية شخصية لفرد . وكان نفوذ روبسبيير يقوم أساسا على تأييد جماعة اليعاقبة والشبكة الهائلة من نواديها الشعبية المنتشرة فى أرجاء البلاد ، حيث كانوا يوجهون أغلب اللجان الثورية المحلية . وهكذا كانت هذه الحكومة المطلقة فى قمتها ، ديموقراطية فى قاعدتها لاعتمادها على تأييد صفوة منبثقة من جماهير الشعب .

وتفسر الضرورة العامة هذا التحول فى النظام الذى لا تعبر عنه النصوص فى أية صورة — والحال كذلك فى عهد الإرهاب — ذلك أن المجلس كان يرتعد خوفا أمام اللجنة ، واللجنة ترتعد فرائصها أمام روبسبيير واليعاقبة ، فكانت الدماء تسيل والظلم يستشرى ، ولكن النظام استتب

أولا وحالف النصر جيوشنا ثانيا .

وفى التاسع من شهر ترميدور (٢٧ يوليو ١٧٩٤) وإذ كان الخطر الخارجى قد زاد ، فإن المؤتمر قد استأنف أعماله . (وما إن أعدم روبسبيير حتى تولى المؤتمر السلطة مباشرة ، وبذا دخل فى مرحلة ثالثة من حكومة الثورة) . أغلقت فيها نوادى اليعاقبة ، وألغيت البلدية ، ونفذ حكم الإعدام فى زعمائها ، وتحطمت سلطة لجنة السلام العام بتوزيع امتيازاتها بين اللجان العديدة الجديدة من ناحية ، وبالتجديد الدورى لأعضائها من ناحية أخرى (الربع كل شهر ، ولا يجوز تجديد انتخابهم فورا) واقترنت عودة حكومة الجمعية إلى الظهور بالاضطراب .

وقد قضى دستور السنة الثالثة على الأمر الأول دون الثانى .

دستور ٥ فريكتيدور [1] من العام الثالث (٢٢ أغسطس ١٧٩٥)

بعد سقوط روبسبيير قامت حركة ثورية فى الرأى العام بقيادة اليعاقبة تطالب بتنفيذ دستور سنة ١٧٩٣ . ولكن أصحاب حركة ترميدور ، رجال الوسط ، وكانوا يعرفون أيضا باسم « السهل » ، وذلك بلهجة السخرية ، لم ينظروا بعين الارتياح إلى هذا البعث القانونى لنظام قضوا عليه ، ولم تكن فتن جرمينال وبريريال كافية ألبتة لحملهم على العدول عن رأيهم ، إلا أن المؤتمر الذى تظاهر مع ذلك بمسايرة تيار الاتجاه الشعبى قد عين فى ١٤ جيرمينال (٣ إبريل ١٧٩٥) لجنة عهد إليها بتحضير القوانين النظامية التى يوضع بمقتضاها دستور سنة ١٧٩٣ الديموقراطى النزعة ، موضع التنفيذ ، ولكن أعضاء هذه اللجنة استقالوا بعد ذلك بخمسة عشر يوما ، وقرر خلفاؤهم ألا يقيموا وزنا لدستور سنة ١٧٩٣ ، فتولوا صياغة مشروع

---

١ — بعد سقوط الملكية اتخذ تقويم جديد لفرنسا يبدأ بتاريخ إعلان الجمهورية ، ووضعت فيه أسماء جديدة للأيام والأشهر والفصول ، وألغى نظام الأسابيع ؛ وقسم الشهر إلى ثلاثة أقسام متساوية .

جديد بحذافيره ، هو الذى صار بعد شهرين من المناقشات المشوشة فى المجلس ، دستور ٥ فريكتودور من العام الثالث .

وقد خمدت جذوة الحماسة التى اشتعلت سنة ١٧٩١ و ١٧٩٣ ، وإذا كان هناك إعلان للحقوق قد ظل على رأس الوثيقة الدستورية ، فإنه كان صورة شاحبة من الإعلانات السابقة — تنتقص من قائمة الحريات العامة — اقتصر الحديث فيها عن المساواة أمام القانون . ثم سرعان ما نقح بإعلان للواجبات ذى مسحة قاتمة ، لا حرارة فيها : « لا يكون الإنسان مواطنا صالحا مالم يكن إبنا وأبا وصديقا وزوجا طيبا » وتعبر هذه الحكمة الرخيصة لصيغة المادة الرابعة عن الروح العامة لهذه الوثيقة ، والتى تختلف عن الأسلوب القوى للثورة الظافرة . وكانت فكرة واحدة هى المتسلطة على أذهان واضعى الدستور ، هى ضمان عدم عودة الملكية وعهد الإرهاب كليهما ، لذلك أجهدوا أنفسهم فى الإكثار من الاحتياطات التى تقيهم شر هذا الخطر المزدوج ، ويمكن تلخيص مواد دستور العام الثالث البالغ عددها ٣٧٧ مادة فى عبارة واحدة هى : استبعاد ديكتاتورية الفرد والديكتاتورية البرلمانية » .

وعيب هذا الدستور أنه سلبي بحت ، إذ بدلا من إقامة حكومة ، حاول هذا الدستور شل نظام الحكم ، فكانت السلطة العامة فيه موزعه بين مجلسين هما : مجلس الشيوخ ومجلس الخمسمائة ، وبين خمسة أعضاء للإدارة تتألف منهم الهيئة التنفيذية . وكان مجلس الشيوخ (٢٥٠ عضوا) ومجلس الخمسمائة (٥٠٠ عضو) ينتخبان لمدة ثلاث سنوات ، ويتجدد ثلث عددهم كل عام . الأمر الذى يكفل — من حيث المبدأ — شيئا من الاستقرار بتلافى كل تغيير مفاجئ فى الأغلبية . وكان حق الانتخاب لدافعى الضرائب وحدهم . وبذلك ألغى الاقتراع العام ، وفضلا عن ذلك صار الانتخاب على درجتين ، ورفع سن الناخب من ٢١ — ٢٥ سنة . وبهذه التدابير

سجلت الفكرة الديموقراطية نكسة واضحة ، فنظام إزدواج المجلس النيابى » قصد به من جهة أخرى مع عودة نظام حكومة الجمعية : أى ديكتاتورية المجلس النيابى وكذلك قصد بتعدد أعضاء حكومة الإدارة — وكانوا على قدم المساواة التامة — الحيلولة دون ديكتاتورية الفرد ، فكان كل عضو فيها يختاره مجلس الشيوخ من بين قائمة تضم عشرة أسماء مقدمة من مجلس الخمسمائة . وكانت حكومة الإدارة تعين لمدة خمس سنوات يتجدد تعيين خمس أعضائها سنويا .

وكان فصل السلطات تاما بين المجلسين وبين هيئة حكومة الإدارة التى كان لأعضائها السلطة التنفيذية ، فكان منوطا بهم أمن الدولة فى الداخل والخارج ، والعلاقات الدبلوماسية جميعها والقوات المسلحة تحت إمرتهم وكان لهم استكمال القوانين بلوائح توضح وتحدد تنفيذها ، ولم يكن لهم أى نصيب من السلطة التشريعية التى كانت وقفا على المجلسين وحدهما ، ولم يكن لهم فى هذا المجال لا حق الاعتراض ولا حق الاقتراح ، وكان لمجلس الخمسمائة الذى يتألف من عناصر أصغر سنا (٣٠ سنة على الأقل) وضع مشروعات القوانين . ولمجلس الشيوخ ، ويتألف من أعضاء أكبر سنا (٤٠ عاما من المتزوجين) ـ الموافقة على هذه المشروعات أو رفضها جملة واحدة ، وقد برر « بواسى دانجليه » هذه الإجراءات فى عبارة بارعة بقوله : « إن الخمسمائة يمثلون دور المخيلة فى الجمهورية ، ويقوم أعضاء مجلس الشيوخ بدور العقل فيها » : وستصادفنا أحيانا فكرة المجلس الثانى هذه ، وهو الملطف لشطط المجلس الأول .

وفضلا عن ذلك كان أعضاء حكومة الإدارة والمجلسان ـ وقد تخصص كل منهما فى مهمة خاصة ـ منعزلين كل منهما عن الآخر ، ولم يكن هناك بينهما أية وسيلة للتأثير المتبادل فلم يكن أعضاء حكومة الإدارة يحضرون جلسات المجلسين مطلقا ، ولم يكن يجوز لهم دعوتهما للانعقاد ولا تأجيل جلساتها ولا حلهما وكذلك لم يكن للمجلسين توجيه الأسئلة لأعضاء هيئة الإدارة

ولا استجوابهم ولا عزلهم عن طريق تحريك المسئولية السياسية ، وإنما كان لهم فقط حق اتهامهم أمام مجلس مخصوص فى حالة ارتكابهم الجرائم والجنح أثناء تأدية وظائفهم ، فإذا ما ثار نزاع بين السلطتين لم يكن هنـــاك أى إجراء يسمح بحله ، كما لم يكن يتسنى ذلك أيضا فى حالة وقوع نزاع بين المجلسين أو بين أعضاء حكومة الإدارة .

وأول الدساتير الجمهورية الذى طبق فعلا تحتم عليه - لكى يؤدى وظيفته - أن يتخذ من الانقلاب نظاما مطردا فى شئون الحكم ؛ وكانت تلك هى النتيجة الطبيعية للفصل التام بين السلطات .

وما كاد الدستور يصدق عليه فى استفتاء سياسى حتى حرف تنفيذه بمرسوم شهير من المؤتمر ، أوجب على الناخبين أن يدخلوا المجلسين القادمين ثلثى أعضاء المؤتمر على الأقل ، وعلى حساب سيادة الأمة كفل المؤتمر بقاء نفسه فى قلب النظام الجديد ، فاستمر أعضاؤه أنفسهم يحكمون البلاد خلف واجهة هيئة حكومة الإدارة . ومن جهة أخرى ؛ فإن أول تعيين لأعضاء هذه الحكومة يدل على محاولة مجلس الخمسمائة التحايل على نصوص الدستور ، وهى المحاولة التى كللت بالنجاح وإذ كان عليهم أن يقدموا لمجلس الشيخ قائمة بأسماء خمسين شخصا فإنهم وضعو على رأسها خمسة رجال من ذوى البأس والشهرة ، ووضعوا وراءهم خمسة وأربعين من النكرات ، فكان لزاما على مجلس الشيوخ تعيين رأس القائمة .

كما تجلى الطابع الصورى لدستور العام الثالث أيضا من ثنايا بعض جوانبه التفصيلية منذ بداية تطبيقه ، فكان يهدف بصفة خاصة إلى أن يضفى على حكومة الإدارة طابع هيئة جماعية تصدر كل قراراتها بالاشتراك فيما بين أعضائها ، ولكن الواقع أن كل واحد منهم اختص بمهمة جـــد محدودة («كارنو» للحربية ، «بارا» للبوليس ، «ليتورنير» للبحرية ، لاريفيليير للتعليم و«ريو بيل» للعدل والمالية والشئون الخارجية) بذل قصارى جهده فى أن ينتزع

لنفسه سلطة التقرير فيها . وفضلا . عن ذلك فإن المساواة التامة بين أعضاء حكومة الإدارة كثيرا ما أخل بها . والواقع أن بارا مارس زمنا طويلا نوعا من السيطرة جعله يدعى « ملك الجمهورية » .

وفوق ذلك فقد كان هناك ما هو أبلغ من ذلك خطرا ، ونعنى الاعتداءات المتكررة على الدستور التى كانت تقع بصورة مطردة عند كل تجديد سنوى لثلث أعضاء المجلسين ، وقد أدى هذا النظام الذى أريد له البقاء والاستمرار إلى نتائج مضادة تماما ، إذ استتبع كل انتخاب تغييرا فى أغلبية المجلسين اللذين صارا بهذه الكيفية معارضين لحكومة الإدارة ، ولما لم يتسن حل هذا النزاع بأية وسيلة قانونية فقد تحتم اللجوء إلى القوة، وكنا نشهد ،تبعا لعناصر المبادأة والمباغتة من أحد الفريقين : إما ثورة من جانب حكومة الإدارة على المجلسين - بإرغامها على إلغاء الإنتخابات- وإما انقلابا من جانب المجلسين ضد حكومة الإدارة - يحمل أعضائها على الاستقالة - ، وأحيانا كانت الخلافات داخل المجلسين أو هيئة الحكومة تؤدى إلى تغيير طفيف فى هذا الأسلوب التقليدى ، ولكن دون أن تستتبع تغييرا خطيرا فيه . وهكذا تخللت أربعة انقلابات سنى حكومة الإدارة الأربع .

وقد وقع أول هذه الانقلابات (١٨ فريكتيدور من السنة الخامسة) أدت إليه الانتخابات الرجعية سنة ١٧٩٧ ، التى بعثت إلى المجلسين بأغلبية ملكية، بينما بقيت حكومة الإدارة- على عكس ذلك - ثورية، فأخذت بيدها زمام المبادأة فى العمل باحتلال قصرى المجلسين بجند يقودهم أوجيروفتمقام بونابرت ، فاضطر المجلسان إلى إلغاء انتخابات تسعة وأربعين إقليما ، وأبعد اثنان معتدلان من أعضاء حكومة الإدارة هما : كارنو وبارتيلمى ،وكذلك ثلاثة وستون نائبا .

وفى السنة الثالثة أحرز اليعاقبة ، الذين أفادوا من انقلاب فريكتيدور نصرا انتخابيا كبيرا ، وحصل أعضاء حكومة الإدارة الذين لم يكن رأيهم

شديد التطرف ، من أعضاء المجلسين الذين لم يتجدد انتخابهم ، على قرار بإلغاء انتخاب مائة وخمسين عضوا (٢٢ فلوريال من السنة السادسة) وبذلك تم الانقلاب دون صعوبة أو التجاء إلى القوة .

وكان هذان الاعتداءان المتواليان على سيادة الأمة ، إلى جانب الفوضى الداخلية والكوارث الحربية ، سببا فى الكراهة الشعبية البالغة لأعضاء حكومة الإدارة ، وكانت نتيجة انتخابات سنة ١٧٩٩ ضدهم ، ولم يجرؤ أعضاء المجلسين الذين لا يجوز تجديد انتخابهم على البقاء مطلقا ، وكان أعضاء المجلسين الجدد هم المبادرين هذه المرة بالانقلاب ، وأعضاء الحكومة هم ضحيته . فقد هاجم المجلسان انتخاب « تريلهارد » فى العام السابق عضوا فى حكومة الإدارة بحجة عدم دستوريته وأرغموا العضوين الآخرين (ميرلان دى دويه ، ريفيلير لوبو) على الاستقالة (٣٠ بريريال من السنة السابعة) .

وبعد جملة من الإعتداءات المتتالية ، انهارت الثقة تماما فى دستور السنة الثالثة : إذ كيف يتعلق الناس بنظام لا يستطيع العمل إلا بإنكار نفسه ؟ ... ومن جهة أخرى ساد البلاد ، منذ انقلاب ترميدور ، اضطراب كبير لم يستطع أحد معالجته ، ووسط الصراع بين المجالس وحكومة الإدارة والمنافسات بين مجلس الشيوخ والخمسمائة ، والخلافات بين أعضاء الهيئة التنفيذية والمعارضة فى حلبة كل مجلس ، ضاعت السلطة وتلاشى كل مجهود بذل فى سبيل التنظيم ، وهكذا استسلم الرأى العام ، الذى خيب آماله فشل حكومة الثورة التى علق عليها آمالا كبارا فى حكم البلاد ، للحنين إلى الملكية ، ولم تستطع الجمهورية الصمود إلا بإصلاح نفسها ، ولكن التعديل القانونى لدستور السنة الثالثة كان يقتضى إجراءات جد معقدة لإمكان النظر فيه ، وكان لابد إذن من انقلاب جديد للإطاحة به واستبدال غيره به .

وقد تم إعداد هذا الإنقلاب على يدى سييس Sieyes الذى عين عضوا فى حكومة الإدارة عام ١٧٩٩ . ولم يغفل رئيس كاتدرائية تشارتر السابق أى تفصيل حتى لقد تلقى ، سرا ، دروسا فى ركوب الخيل حتى يدخل باريس دخولا يليق بمركزه غداة النصر ، وكان لابد له من سيف بتار لتنفيذ خطته، وهنا شاءت المقادير أن يعود بونابرت من مصر فى هذه اللحظة ويظهر على مسرح الحوادث ، فكان هو السيف الذى سله سييس ، ولكن ما كاد انقلاب ١٨ بروميير ينجح ، فى نفس اللحظة تماما ، حتى ترتبت عليه نتائج مختلفة للغاية عن تلك التى قدرها مدبره ، فهو قد أدى إلى قيام ديكتاتورية بونابرت بدلا من جمهورية مجددة تحت رعاية سييس .

* * *

ج) ديكتاتورية نابليون :

ما هى الديكتاتورية ؟ ... هى النظام الذى تجتمع فيه كل السلطات فى يدى فرد واحد بسبب شخصيته . وليست الديكتاتورية مجرد نظام للسلطة المطلقة فحسب ، ولكنها بصفة جوهرية نظام للسلطة الشخصية حيث تطغى أهمية الفرد على قيمة المنصب الذى يشغله .

وما من شك فى أن نظام الحكم الذى أقامه نابليون كانت له هذه الصفة: وعبثا حاول نابليون ابتداء من عام ١٨٠٤ إعادة الملكية لصالحه ، تحت ستار الإمبراطورية ولم يكن هذا النظام من الملكية فى شىء . وفى عام ١٨١٢ عندما أطلق الجنرال ماليه الإشاعة الكاذبة بموت الإمبراطور لم يفكر أحد فى إعلان تولى ابنه العرش ، وكانت الإمبراطورية تعيش فى شخص الإمبراطور ، ومالبثت أن انهارت بتواريه .

وفى أثناء الخمسة عشر عاما التى انقضت ما بين ١٧٩٩ و ١٨١٤ ، تعاقبت على فرنسا فى الواقع ثلاثة دساتير مكتوبة فقط . وهى ، دستور السنة

الثامنة ، ودستور السنة العاشرة ، ودستور العام الثانى عشر ، على أن الأخيرين منها لم يكونا سوى تعديلات وتكميلات للدستور الأول الذى لم ينقطع تطبيقه .

لكن بمضى السنين ، أخذ النظام العملى يبتعد أكثر فأكثر عن النصوص الدستورية المدونة ، وأخذت النظم المنبثقة عنها فى الأفول ، بينما ازدهرت نظم أخرى لم تنص عليها مطلقا أحكام تلك الدساتير ، وبذلك أصبح العرف الدستورى موجود دائما وله قوته وفعاليته .

دستور ٢٢ فريمير من العام الثامن (١٣ ديسمبر سنة ١٧٩٩)

فى مساء ١٩ برومير صوت خمسون نائبا فقط من أعضاء مجلس « الخمسمائة» على إلغاء حكومة الإدارة وإقامة ثلاثة قناصل مؤقتين مكانها وهم : « سييس وبونابرت وروجيه ديكو » ، كما قرروا فى الوقت ذاته تأجيل جلسات المجلسين اللذين استبدل بهما مؤقتا لجنتان تشريعيتان عهد إليهما بوضع القوانين العاجلة ، والبحث فى التعديلات التى يرى إدخالها على دستور السنة الثالثة . وتحقيقا للمهمة الأخيرة شكلت اللجنتان لجنتين فرعيتين وولتا وجههما شطر سييز الذى كان يعتبر إذ ذاك إمام فقهاء القانون العام ، وعلم السياسة والذى زودهما ، بعد بحث وتفكير طويلين بمشروع غاية فى التعقيد ، يشف عن تفكير نظرى عميق يسيره إدراك دقيق للحقائق الواقعية ، ويعتبر هذا المشروع صرحا فقهيا بارعا هدفه المقنع تخليد القدامى من أعضاء المؤتمر فى الحكم ، والقضاء على كابوس الجنرال بونابرت ، كل ذلك مع التظاهر باحترام المبادئ الكبرى التى قامت الثورة على أساسها .

ولما كان سييس قد جعل نقطة الابتداء عنده الفكرة القائلة بأن « الثقة تنبع من أسفل ، أما السلطة فإنها تأتى من أعلى » فإنه تخيل نظاما للاقتراع

من ثلاث طبقات بعضها فوق بعض : فى القاعدة كان الناخبون يختارون من بينهم ، على أساس الاقتراع العام ، عشرهم لتكوين قوائم المدن الصغيرة والقرى ، ثم كان أعضاء هذه القوائم يختارون بدورهم عشرهم لتكوين قوائم الأقاليم . وأخيرا كان أعضاء قوائم الأقاليم ينتخبون عشر عددهم أيضا لتتكون منهم القائمة القومية . ولم تكن لأعضاء هذه القائمة القومية صفة النيابة مطلقا ، وإنما كانوا مجرد مرشحين لتولى الوظائف العامة ، وكان يقوم من بينهم على رأس الدولة شخصية الناخب الأكبر الذى يعين أعضاء المجالس التشريعية ومجلس الدولة والموظفين العموميين القوميين ، كما كان أيضا يعين الحكام الإداريين المحليين من بين القوائم البادية والإقليمية .

وكان الناخب الأعظم نفسه يختار بواسطة جماعة المحافظين ، وهى هيئة تتألف من مائة عضو يختارون لمدى الحيـــاة ، ثم يعينون فيما بعد بطريق التجديد الذاتى [1] ولم يكن للناخب الأعظم أى سلطة فعلية فيما عدا دوره الانتخابى ، فإذا ما حاول الخروج على اختصاصه كان لجماعة المحافظين عزله بامتصاصه داخل صفوفها ، وهيئة المحافظين هذه لم تكن تحكم ألبتة . وإنما كانت مهمتها قاصرة على مراقبة احترام الدستور .

أما الحكومة بمعناها الحقيق ، فكانت منظمة بصورة معقدة للغاية ، فالسلطة التشريعية كانت تتألف من هيئة قوامها أربعمائة عضو ، ولكن كان يتعين أن تعرض عليها المشروعات إما بواسطة مجلس الدولة (باسم الحكومة) المكون من موظفين ، وإما عن طريق مجلس التريبون [2] . (باسم الشعب) وهو مجلس مكون من أعضاء ينتخبون فى كل مقاطعة ، أما

---

١ — الاستخلاف أو تعيين السلف للخلف .

٢ — Tribunat هو أحد مجالس الهيئة التشريعية الثلاثة فى عهد القنصلية (دستور ١٧٩٩ وكان يتكون امس مائة عضو ويسقط خمسهم فى كل سنة ؛ ومهمتهم درس مشروعات القوانين التى يقدمها مجلس الدولة بأمر القنصل الأول وإبداء الرأى مجردا من حق القبول أو الرفض .

السلطة التنفيذية فكانت موزعة بين الوزراء ومجلسين للحكومة أحدهما للشئون الخارجية والآخر للإدارة الداخلية .

ومن المؤكد أن مثل هذا الأسلوب لم يكن يسمح ألبتة بإعادة النظام فى أمة كانت فى حاجة ماسة إليه ، ولكنه على الأقل ، كفل التعادل بين بونابرت الذى رفع إلى منصب الناخب الأعظم ، وبين دعم سلطة هؤلاء القدامى من أعضاء المؤتمر ، إلى نهاية مدتهم ، الذين خلدوا إلى ذلك الوقت بكافة الوسائل قانونية كانت أو غير قانونية وهى : « مرسوم الثلثين والقوة المسلحة التى كان على رأسها أوجيرو وإلغاء الانتخابات ... » الخ ، وهذا يفسر نظر اللجان لمشروع سييز بارتياح ، ولكن بونابرت كان أقل حماسة لهذا النظام . وإذ كان منصب الناخب الأكبر بالنسبة له كأنه عمل من لا عمل له ، فقد دخل فى نزاع سافر مع سييس ، وكان يستدعى إليه أعضاء اللجان وبعد مناقشات امتدت إحدى عشرة ليلة ، أصبح المشروع المشهور دستور السنة الثامنة ، وقد تحولت جمهورية سييس إلى ديكتاتورية بونابرت .

وقد احتفظ بونابرت بنظام سييس الانتخابى — قوائم الثقة — وهو وسيلة قيمة للافتيات على سيادة الأمـــة مع التظاهر باحترامها لأن الانتخاب المباشر أعيد ، وجعلت سن الناخب ٢١ عاما كما أبقى أيضا على المجالس الثلاثة (مجلس الدولة ومجلس التريبون والمجلس التشريعى) وكذلك جماعة المحافظين تحت اسم مجلس الشيوخ ، ولكنها جميعا كانت محلا لتغيير كبير ، فألغى منصب الناخب الأعظم ، ووضعت السلطة التنفيذية ، التى عدلت من أساسها ، فى يد ثلاثة قناصل انفرد أولهم وحده بسلطة اتخاذ القرارات ، وقصارى القول أنه أقيمت سلطة تنفيذية جد قوية فى مواجهة سلطة تشريعية ضعيفة وموزعة .

وبذلك كان وضع القوانين نتيجة إجراءات معقدة ، فكان حق اقتراحها للقنصل الأول وحده ، وكان مجلس الدولة يتولى تحضير مشرعات القوانين

وصياغتها ثم تحال بعد ذلك إلى مجلس التريبون (مائة عضو يعينون لمدة خمس سنوات يسقط خمسهم سنويا .) ومهمته دارسة مشروعات القوانين ونقدها ، وأخيرا كان المشروع يقوم إلى المجلس التشريعى (٣٠٠ عضو يعينون لمدة خمس سنوات أيضا ، ويسرى عليهم التجديد الخمسى) ومهمتهم التصويت على مشروعات القوانين بالرفض أو القبول ، بغير مناقشة ، بعد سماع أقوال مندوبى مجلس الدولة والتريبون ، ولم يكن أى واحد من هذه المجالس وليد اقتراع شعبى مباشر فمجلس الدولة كان يتولى تعيينه القنصل الأول ، ومجلس التريبون والمجلس التشريعى كان يعين أعضاءهما مجلس الشيوخ من بين الأسماء الواردة فى القائمة القومية ، ولم يكن لأى منها اختصاصات هامة . فمجلس الدولة كانت مهمته قاصرة على صياغة مشروعات القوانين التى يعرضها القنصل الأول . وكل ما كان لمجلس التريبون هو مجرد إبداء الرغبات. وكان على الهيئة التشريعية (مجلس البكم كما سمى فيما بعد) التصويت بالقبول أو الرفض دون مناقشة .

وكانت الهيئة التنفيذية ، على عكس ذلك ، مطلقة السلطة ، التى كانت بحسب ظواهر الأمور ، موزعة بين ثلاثة من القناصل يعينون طبقا لأحكام الدستور نفسه ، لمدة عشر سنوات ، ثم يعاد انتخابهم بمعرفة مجلس الشيوخ ، ولكن سلطة التقرير كانت للقنصل الأول وحده ، ولم يكن لزميلية سوى رأى استشارى ، فكان يدير العلاقات الخارجية ، ويعين الوزراء وأعضاء مجلس الدولة وجميع الموظفين ، وله سلطة عمل اللوائح ، وله وحده حق اقتراح القوانين وتوزيع إيرادات الدولة ونفقاتها التى يحدد قانون الميزانية رقمها الإجمالى فقط ، وله حق إصدار أوامر القبض والإحضار فى حالة التآمر . . . إلخ . ولما كان هذا الدستور من صنع بونابرت فقد كان موضوعا أيضا من أجل بونابرت .

وثمة هيئة أخيرة كانت تلعب دوراً خاصا فى هذا النظام : ذلك هو

بمجلس الشيوخ المحافظ ، وكان يضم ثمانيين عضوا معينين لمدى الحياة بمعرفة القناصل ، ثم يترك الأمر إلى المجلس نفسه فيما بعد ، فيعينون بطرق التجديد الذاتى من بين قائمة تضم ثلاثة أسماء ، يقدم واحداً منها كلٌّ من مجلس التريبون والمجلس التشريعى والقنصل الأول على التوالى . ومجلس الشيوخ - إذ كانت تحيط به هالة من الشرف وتحفه المزايا باعتباره الهيئة العليا فى الدولة - فى نظر الدستور، فإنه لم يكن يلعب دوراً ذا أهمية فى الحكومة بمعناها الحقيقى ، فقد كان من جهة أداة لتعيين القناصل وأعضاء مجلس التريبون والهيئة التشريعية ، ومن جهة أخرى حارساً الدستور . وكان عليه التحقق من مطابقة القوانين لأحكامه، وكان بحسب مشروع سييزس ملجأ لأعضاء المؤتمر القدامى . وقد أصاب بونابرت إذ فضل إغرائه ببريق التكريم بدلا من أن يجعل من أعضائه أعداء خطرين على النظام .

ولما تم وضع دستور العام الثامن عرض على الشعب لإقراره ، ولم ينخدع الناخبون أبدا بمظاهره المعقدة ، فلمحوا من ثنايا هيئاته العديدة الضعيفة شخصية نابليون القوية البأس والشكيمة ، ولهذا السبب فإنهم قد اقترعوا فى جانبه (٣ ملايين « بالموافقة » ضد ١٥٦٢ « بالرفض ») ولما كانت الأمة الفرنسية قد ملت الفوضى ، فإنها ارتمت فى أحضان الدكتاتور .

دستور ١٦ ترميدور من السنة العاشرة (٤ أغسطس سنة ١٨٠٢)

بعد إعادة السلم إلى نصابه (معاهدة لونيڤيلى وصلح إميان) بلغت شعبية بونابرت ذروتها فانتهز تلك الفرصة لتعزيز سلطاته ، وذلك بتعديل دستور السنة الثامنة ، وباستشارة مجلس الشيوخ ، استغل هذا سلطة تعيين القناصل التى خوله الدستور إياها ، فقرر إعادة انتخاب بونابرت مقدما لمدة عشر سنوات جديدة ، عند انتهاء السنوات العشر التى سبق تعيينه لمدتها ، وبهذه الكيفية لم يخالف نص الدستور ، وإن يكن روحه ومعناه قد خولفا .

ولما لم يكن كل هذا قد أرضى طموح نابليون ، فقد اتجه إلى الشعب مباشرة ، وهو السلطة المؤسسة العليا ، بأن وجه إليه فى استفتاء سياسى السؤال المشهور الآتى :

هل يصير بونابرت قنصلا مدى الحياة ؟ ...

فأجاب الشعب بالموافقة بأصوات بلغت ٣٥٠٠٠٠٠ ضد ٨٣٧٤ صوتا بالرفض فوضع القنصل الأول الذى اعتز بهذه الثقة بمعاونة بعض مستشاريه الأخصائيين صكا دستوريا جديدا ، قصد به أن يكون متمما ومعدلا لدستور العام الثامن ، وعرضه على مجلس الشيوخ الذى أقره دون مناقشة ، بأغلبية ٤٨ صوتا ضد ٣ أصوات ، وهكذا عجل حامى الدستور بمخالفته وإن كان صحيحا أن استفتاء سياسيا جديدا قد أقر هذا العمل الدستورى وصحح وضعه فيما بعد .

إن قرار مجلس الشيوخ بتاريخ ١٦ ترميدور من السنة العاشرة (٤ أغسطس سنة ١٨٠٢) أو « دستور العام العاشر » لم يلغ دستور السنة الثامنة جملة واحدة ، ولكنه اكتفى بتعديل عدد معين من أحكامه .

وقد أدخلت على النظام الإنتخابى بعض تعديلات سطحية : فقوائم الثقة حلت محلها المجالس الإنتخابية للجهات والأقسام والمديريات ، ولكن هذه الهيئات لم يكن لها إلا مجرد حق تقديم الأسماء .

لقد توطد مركز القنصل الأول ، فهو معين لمدى حياته ، وله حق تعيين خلفه ، وأن يقترح على مجلس الشيوخ تعيين زملائه - كما اتسعت سلطاته أيضا ، فصار له حق العفو عن العقوبة أو إبدالها بأخف منها ، وحق التصديق على معاهدات الصلح والتحالف .

أما مجلس الشيوخ فقد فقد استقلاله : فلم يعد المرشحون ، الذين يعين أعضاؤه من بينهم بطريق الاستخلاف ، يقدم أحدهم القنصل الأول والثانى مجلس التريبون والثالث الهيئة التشريعية ، وإنما صار ثلاثتهم يقترحهم القنصل

الأول الذى أصبح له فوق ذلك حق تعيين الشيوخ مباشرة ، بشرط ألا يجاوز عددهم المائة والعشرين وفى مقابل ذلك زيدت سلطات مجلس الشيوخ - الذى أصبح أداة فى يد القنصل الأول — إلى حد كبير ، فصار فى استطاعته ، بقرارات يصدرها ، إكمال الدستور وتنظيم دساتير المستعمرات ، وحل الهيئة التشريعية ومجلس التريبون ، ووقف نظام المحلفين ، وإعلان عدم سريان الدستور على بعض المقاطعات .

ولما أظهر مجلس التريبون بعض الميل إلى المعارضة ، أنقص عدد أعضائه من مائة إلى خمسين ، وقسم إلى أقسام ، وصار لمجلس الشيوخ حق حله . أما عن المجلس التشريعى ، فمنذ ذلك الوقت ، صار أمر دعوته للإنعقاد وتأجيل جلساته وإطالة دورته متروكا لمحض تقدير الحكومة ، وخاضعا أيضا لحق مجلس الشيوخ فى حله .

وهكذا أخذ نجم القنصل الأول فى التألق والصعود ، على حين أخذت السلطات المنافسة فى التضاؤل والانكماش ، وهى الحركة المزدوجة التى سيقوى دستور العام الثامن عشر من شأنها .

دستور ٢٨ فلوريال من العام الثانى عشر (١٨ مايو ١٨٠٤) :

كانت تقوية سلطات بونابرت نتيجة طبيعية لاستئناف الحرب منذ عام ١٨٠٣ ، ومن جهة أخرى كشفت مؤامرة « كادودال » [1] عن ضعف النظام الذى يقوم كلية على شخصية رجل واحد . واستنادا إلى هذين الاعتبارين بذل القنصل الأول جهوده لتحويل ديكتاتوريته ، وهى لمدى الحياة ، إلى ملكية وراثية .

وبعد مناقشة داخل مجلس التريبون (وكان « كارنو » المعارض الوحيد للمشروع يوحى من ضميره الحر) كان من الواضح أن يصدر مجلس الشيوخ

---

١ — جورج كادودال : هو أحد المتآمرين ضد القنصل الأول ، وقد أعدم عام ١٨٠٤ .

رأيه بالموافقة ، دون أن تفوته المطالبة لنفسه بجعل عضويته وراثية ، وبحق اقتراح القوانين . وأعد القنصل الأول إذ ذاك نصا دستوريا جديدا ، هو الذى ـ صار ـ بعـــد موافقة مجلس الشيوخ عليه والاستفتاء السياسى الذى أجرى حوله ـ قرار مجلس الشيوخ بتاريخ ٢٨ فلوريال من العام الثانى عشر .

وبعد أن كان نابليون قنصلا أول لمدى الحياة نودى به إمبراطورا ، وصارت الإمبراطورية وراثية فى أسرته للأرشد فالأرشد من الذكور ، فإن لم يكن هناك ابن شرعى للإمبراطور ، كان له أن يختار خلفه بالتبنى من أسرة إخوته ، وهذه القاعدة تختلف تمام الاختلاف عن التقاليد الملكية القديمة ، ومع ذلك فقد كان هناك رغم كل شىء ، تظاهر بالمحافظة على اسم الجمهورية ، حيث تنص المادة الأولى « يتولى حكومة الجمهورية إمبراطور يكون لقبه إمبراطور الفرنسيين » .

كما ازداد أيضا خضوع مجلس الشيوخ للحكومة ، حيث صار للإمبراطور من ذلك الوقت ، الحق فى تعيين الشيوخ مباشرة ، دون قيد على العدد ، وكان الأمراء الفرنسيون وكبار موظفى الإمبراطورية أعضاء فى مجلس الشيوخ بحكم القانون ، وفى مقابل ذلك منح مجلس الشيوخ حقوقا وامتيازات جديدة، فأقيم حاميا للحريات الفردية وحرية الصحافة « شكلت فيه لجنتان يمكن التظلم إليهما فى حالة الاعتداء على هذه الحريات » . وكان يجوز له إلغاء العمليات الإنتخابية التى يرى عدم صحتها ، وكان لكل شيخ أن يبلغ المجلس عن جميع القوانين التى لم يتم إقرارها وفقا للإجراءات المنصوص عليها أو التى تستهدف إعادة نظام الإقطاع .

واستردت الهيئة التشريعية حق مناقشة مشروعات القوانين ، وإن كان ذلك مع كثير من القيود ، وعلى خلاف ذلك ، لم يعد مجلس التريبون يستطيع الاجتماع بهيئة جمعية عامة ، وإنما فى صورة أقسام فحسب . وأخيرا

أنشئت محكمة عليا إمبراطورية لنظر الجرائم التى تقع ضد أمن الدولة أو شخص الإمبراطور ، وما يرتكبه الموظفون من مخالفات لواجبات وظائفهم وسوء استعمال السلطة .

وكان الاتجاه العام واحدادائما ، هو التزيد من سلطات بونابرت والهيئات التى تخضع له خضوعا تاما ، كمجلس الشيوخ – وإضعاف الهيئات التى تحتفظ بظل من الاستقلال ، كمجلس التريبون .

وكان من شأن التطبيق العملى للدستور فى عهد الإمبراطورية أن زاد هذا الاتجاه قوة على قوة . وبمضى السنين كان ضيق الإمبراطور بالمعارضة يزداد ذرعا ، فهو لم يعد يلتمس نقد مشروعاته حتى من جانب الفنيين . وهكذا أخذ دور مجلس الدولة الذى كان كبيرا للغاية فى ظل القنصلية يتضاءل شيئا فشيئا ، وبدلا من أن يرجع إليه الإمبراطور ، اتجه نحو المجلس الخاص المكون من كبار الأعيان ، حيث الطاعة أكبر والموافقة أسرع .

أما مجلس التريبون الذى قاد المعارضة – على وجل – فى عهد القنصلية فقد خففت من حدته بتقسيمه إلى ثلاثة أجزاء . ولكن هذا لم يكن كافيا ألبتة ، فقد ألغى كلية بموجب قرار صادر من مجلس الشيوخ فى ١٩ أغسطس سنة ١٨٠٧ .

حقيقة أن إعطاء المجلس التشريعى حق مناقشة مشروعات القوانين قد جرد مجلس التريبون من كل فائدة ، إلا أن المجلس التشريعى ذاته أخذ يتوارى رويدا فى غياهب العدم . وقد قال نابليون عن هذا المجلس محدثا تيبودو : « إنه لم يعد فى الإمكان جعله أساس قيادا » وقد بر بقوله بحيث لم يعد يحتمل أية معارضة ، معتبرا الذين يصوتون ضد مشروعاته كأنهم عصابة من العصاة المتمردين ، ومع ذلك فقد كانوا قليلى العدد : عشرة على الأكثر ، بإستثناء ظروف جد نادرة ، وبصفة خاصة عام ١٨٠٩ حيث بلغ عدد المعارضين فى مشروع قانون العقوبات مائة صوت . ولتلافى

مثل هذه الحوادث ، قلت دعوة المجلس التشريعى إلى الانعقاد شيئا فشيئا ، فهو لم يجتمع سوى شهرين عام ١٨٠٨ وشهر ونصف عامى ١٨٠٩ و ١٨١٠ ؛ ولم يزد اجتماعه عن شهر واحد إلا قليلا عام ١٨١١ ، ولم يجتمع مطلقا عام ١٨١٢ .

أما مجلس الشيوخ نفسه ، وهو الذى لم يكن يخشى جانب استقلاله مع ذلك ، فقد غاص فى لجة من الجمود ، مكتفيا بتلقى العطايا الإمبراطورية التى تجزل فى شكل هبات شخصية تبذل لأسلس أعضائه قيادا ، وهى العطايا التى كان يطلق عليها عبارة : « هبات أعضاء مجلس الشيوخ » .

وعلى ذلك فقد كان الإمبراطور ينفرد بالسلطة وحده فى مواجهة هيئات الدولة الكبرى المشلولة الحركة والطيعة ، وقد أحل نفسه مكانها دون اهتمام بعدم شرعية هذه التصرفات ، وأخذ يشرع باستمرار عن طريق المراسيم ، حتى فى الشئون التى يحظر عليه الدستور فيها ذلك صراحة ، وقد أغمض مجلس الشيوخ - وهو حامى الدستور - عينيه عن ذلك تاركا له حرية العمل ، وقد أصابت هذه الهبات الضمائر بسنة من النوم .

ولم يرفع هذا المجلس عقيرته إلا عام ١٨١٤ ، تحت حماية جيوش الاحتلال الأجنبى ، فجرؤ على التطاول على الإمبراطور المحطم تطاول الجبان على من لم يعد يخشى بأسه وسلطانه مقررا فى وثيقة إسقاط نابليون استنكار جميع أنواع المخالفات القانونية التى تستر عليها خلال أحد عشر عاما ، وكان عمله هذا مخالفة إضافية ما دام أن الدستور لم يخوله سلطة تقرير هذا السقوط .

وكانت هـــذه الصورة الوضيعة ، خاتمة حقبة من تاريخنا الدستورى ؛ وبسقوط الديكتاتورية الإمبراطورية أخذت فرنسا تسير فى نفس التجربة التى قادتها إليها .

* * *

المبحث الثـانى

الحقبة الثورية الثانية (١٨١٤ — ١٨٧٠)

إن مجرد نظرة بسيطة - أو حتى سطحية - على الفترة من ١٨١٤-١٨٧٠ تكفى لإظهار سماتها البارزة : وهى محاكاة الفترة السابقة ، وهذه المحاكاة ليست محاكاة عارضة عن غير قصد ، ولكنها على العكس : تقليد إرادى عن بينة ، فقد حاول لويس الثامن عشر بعث مظاهر عصر الملكية القديمة ومبانيها ، كما سعى شارل العاشر فى استعادة جوهرها ومعانيها ، كذلك جعلت الجمهورية الثانية همها إعادة سنن الأسلاف العظام ، وأخيرا استغل نابليون الثالث ذكرى نابليون الأول . ومع ذلك فلم يؤد هذا التقليد بصفة عامة إلا إلى التدهور فإنه نظرا لضعف الإيمان لدى جماهير الشعب ، لم يكن تكريس شارل العاشر إلا ضربا من السخرية ، ولم تلق أفكار « لامارتين » من القبول لدى الجماهير ما صادفته آراء دانتون من الرواج ، ولم يكن « فيكتور هوجو » مخطئا حينما لقب نابليون الثالث بالخلف الصغير لنابليون الكبير .

ومع ذلك فإن التاريخ لا يعيد نفسه تماما ، فإن نظم المدة من ١٨١٤ — ١٨٧٠ تتميز ببعض سمات الأصالة إذا ما قورنت بنظائرها من الفترة السابقة ، وتبدو صحة ذلك بوجه خاص فيما يتعلق بالملكيات المقيدة (الملكية العائدة وملكية يوليو) التى ستدخل فى فرنسا نوعا من الحكومة لم يكن معروفا من قبل ، ذلك هو النظام البرلمانى ، وإلى العرف الدستورى يرجع الفضل فى هذا الابتكار أكثر من النصوص الدستورية .

(ا) الملكيات المقيدة :

هذه الفترة يقابلها دستوران كبيران : العهد الدستورى لسنة ١٨١٤ ، والعهد الدستورى لسنة ١٨٣٠ ، وهذان العهدان بينهما - رغم ذلك - اختلاف

كبير ، ولكى تكون فكرتنا تامة عن الموضوع ، يجب ألا ننسى مع ذلك أن أولهما سبقه دستور صوت عليه مجلس شيوخ الإمبراطورية ، ولكنه لم ينفذ مطلقا واستعيض عنه مؤقتاً ، بعد عودة نابليون من جزيرة ألبا ، بدستور جديد سمى : « العهد الإضافى لدساتير الإمبراطورية » . وهو الذى ظل نافذا ٢١ يوما فقط .

دستور مجلس الشيوخ فى ١٦ إبريل سنة ١٨١٤ :

لم يكتف مجلس الشيوخ مطلقا بإعلان سقوط الإمبراطورية ، ولكنه أعاد الملكية وادعى لنفسه حق وضع دستور لها ، ويجب التسليم مع ذلك بأن هذا الدستور كان دستورا محكم الصياغة إلى حد كبير ، وكان يحمل فى طياته حلا موفقا للمشاكل السياسية التى كانت تبدو عويصة ومستعصية الحل ، والتى كانت مثار الجدل فى فرنسا إذ ذاك .

وقد نظم الدستور الذى وضعه مجلس الشيوخ ملكية معتدلة تختلف كثيرا عن ملكية عام ١٧١٩ ، وهى أكثر شبها بالملكية البرلمانية الإنجليزية .

فالملك الذى استدعته الأمة بمحض إرادتها ، كانت له السلطة التنفيذية مع حق اقتراح القوانين والتصديق عليها (ومعنى ذلك أنه كان له أن يرفض تطبيق قانون أقره المجلسان) وكان له أن يختار وزراءه من بين أعضاء البرلمان، إلا أن جميع توقيعاته فى شئون الدولة كان يجب ـ لنفاذها ـ أن يوقع عليها الوزراء المختصون .

وفى مواجهته يقوم مجلسان بالسلطة التشريعية : مجلس الشيوخ الذى يعين الملك أعضاءه غير القابلين للعزل ، وعضويتهم وراثية ، والمجلس التشريعى الذى تنتخبه الأمة .

وأقيم تعاون وثيق بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أساس

اشتراكهما فى وضع القوانين ، واختيار الوزراء من بين أعضاء المجلسين ، وحق الملك فى تأجيل جلسات المجلس التشريعى وفى حله ، ولا شك فى أن هذا النظام كان ما يزال ينقصه الجزء الجوهرى فى النظام البرلمانى ، ونعنى به مسئولية الوزراء السياسية أمام المجلسين : « أى وجوب استقالتهم عند سحب الثقة منهم » وإذا لم يكن هذا النظام صورة كاملة من النظام البرلمانى الإنجليزى فقد كان على الأقل صورة مشابهة له إلى حد كبير .

على أن هذا الدستور الحكيم لم يثر أية حماسة على الإطلاق . حقيقة إن واضعيه وقعوا فى الخطأ بتضمينه بعض أحكام تشف عن أنانية ظاهرة: فجميع أعضاء المجلس التشريعى ومجلس الشيوخ يجب أن يبقوا فى وظائفهم ويحتفظوا بمرتباتهم وبمزايا عضوية الشيوخ ، وقد استطاع الملكيون فى مهارة فائقة — وهم الذين لم يكونوا يرغبون فى الملكية البرلمانية — إبراز مساوئ هذه التدابير ، مما جعل الشعب يمقت هذا الدستور أشد المقت ، وقد استبعده لويس الثامن عشر ، فى غير عناد ، عند عودته إلى فرنسا ، وذلك فى تصريحه فى «سان أوان» (٢ مايو سنة ١٨١٤) . ولكن لما كانت المبادئ التى تضمنها ذلك الدستور تسودها روح الحكمة ؛ فلم يكن فى وسعه سوى اقتباسها فى نفس الوثيقة ، وكان يجعل منها أساسا لدستور سنة ١٨١٤ .

عهد ٤ يونيو سنة ١٨١٤ :

هذا الدستور الذى وضعته لجنة عينها الملك عند عودته إلى باريس ، يتميز باختلافين جوهريين عن دستور مجلس الشيوخ ، أحدهما عملى . هو انتهاء وظيفة مجلس شيوخ الإمبراطورية ، ومجلسها التشريعى ، وثانيهما نظرى ، وهو اعتناق مذهب سياسى يختلف عن مبادئ الملكية والدستور ، فكان مجلس الشيوخ يعتبر الملكية قد استدعتها الأمة ، والدستور مجموعة

من القواعد يفرض ممثلوا الشعب على الملك احترامها ، وطبيعة الدستور أنه عقد بين الملك والأمة . أما عهد سنة ١٨١٤ فكان على خلاف ذلك ، يرى أن الملكية قائمة لذاتها ، مستقلة عن الأمة بمحض شرعيتها الذاتية ، وأن الدستور منحة تفضل بها الملك بمحض إرادته على الأمة ، فمنحها بعض الحريات والضمانات ، ومن هنا جاء أسم « عهد » الذى يذكرنا بصكوك التحرير التى كانت تمنح فى القرون الوسطى لبعض المدن الكبيرة .

وتعرض ديباجة الدستور ذات الأسلوب العتيق هذا المبدأ ، وتصل ما بين عهدى « لويس السادس عشر » و « لويس الثامن عشر » ، فى رأى هذا الأخير الذى كان يعتبر تاريخ العهد السنة التاسعة عشرة من حكمه ، ملغيا الثورة والإمبراطورية بجرة قلم واحدة ـ أو على الأقل تظاهر بذلك إرضاء لرغبات المحيطيين به من المهاجرين الذين عادوا بعودته ، ولكن الديباجة أقامت ، فى الواقع ، وزنا للحقائق الوقعة فكفلت فى حكمه أفضل ما حققته الثورة من مكاسب : « المساواه أمام القانون ، الحرية الفردية ، حرية الصحافة ، الحرية الدينية ، احترام الملكية ـ وبصفة خاصة أموال الأمة ـ وما ذلك كله إلا إعلان للحقوق لم يقترن بهذا الإسم .

ولم يكن تنظيم السلطات يختلف اختلافا كبيرا عنه فى دستور مجلس الشيوخ ، فالملك ـ وهو رئيس السلطة التنفيذية ـ صار له حق تعيين الموظفين، وعلى الأخص الوزراء الذين يمكن اختيارهم من بين أعضاء المجلسين ، حيث كان هناك مجلسان : مجلس الأعيان الذى يعين الملك أعضاءه، إما لمدى الحياة، أو بصورة وراثية . ومجلس نواب المقاطعات ، ومدة نيابته خمس سنوات، واشترط فى الناخب نصاب مالى معين، وأن تكون سنه ٣٠ سنة ، وألا يقل ما يدفعه من الضرائب عن ٣٠٠ فرنك ، وسن المنتخب ٤٠ سنة ، وما يدفعه من الضرائب ١٠٠٠ فرنك على الأقل .

وهكذا كان الانتخاب المقيد من أكبر خصائص دستور ١٨١٤ ،

فكان عدد الناخبين يقل عن مائة ألف ناخب ، كما كان عدد من تتوافر فيهم شروط العضوية يناهز ٢٥٠ ألفا ، كما تحيف قانون الإنتخاب الصادر فى ٢٩ يونيو سنة ١٨٢٠ — قانون التصويت المزدوج المشهور — أكثر من ذلك ، من الطابع الديموقراطى للدستور بسماحه لذوى النفوذ من الناخبين بالتصويت مرتين . ومهما بلغت درجة تقييد هذا التصويت فإنه بقى حقيقيا على الأقل ، حيث كان رغم كل شئ ، خطوة إلى الأمام بالقياس إلى شبه الإنتخابات التى جرت فى عهد الديكتاتورية الإمبراطورية .

وكان النزوع إلى النظام البرلمانى هو الطابع الأساسى لـه العهد الدستورى، فبدلا من أن تكون — السلطتان التنفيذية والتشريعية - كلاهما بمعزل عن الأخرى فإنهما على خلاف ذلك ، عملتا بالتعاون فيما بينهما . وكان الملك يشارك فى وضع القوانين ، باقتراحها والتصديق عليها ، وكان يكملها عن طريق اللوائح التى تضمن تنفيذها ، وكان يختار وزراءه من بين أعضاء المجلسين اللذين لهم حق حضور جلساتهما والتكلم فيهما ، وكان له أخيرا دعوة الهيئة التشريعية إلى الإنعقاد، ومد دور انعقادها وحلها . أما مسئولية الوزراء السياسية أمام المجلسين — وهى السمة الأساسية للنظام البرلمانى — فلم ينص عليها صراحة فى العهد الدستورى ، صحيح أن المادة ١٣ تقرر أن « الوزراء مسئولون » ولكن دون تعيين الجهة التى هم مسئولون أمامها ، كما أن المادة ٢٥ اقتصرت على تنظيم المسئولية الجنائية التى تحرك عن طريق اتهام الوزراء بواسطة مجلس النواب أمام مجلس الأعيان .

ولكن إذا لم يكن العهد الدستورى قد رتب النظام البرلمانى بالاسم صراحة ، فإن العرف الدستورى قد اتجه إلى الأخذ به تحت تأثير الملك نفسه ، فقد عاش « لويس الثامن عشر » فى انجلترا التى أعجب كثيرا بنظمها ، ولذا عمل على تطبيق القواعد التى تحكم سير النظام البرلمانى تطبيقا صحيحا باختياره وزراء حائزين ثقة المجلسين ، وإن كان مما لاشك فيه أن انتفاء حق

الاستجواب لم يسمح للمجلسين بإظهار شعورهما نحو سياسة الوزارة ، ولكن بعض الأساليب الملتوية قامت مقام حق الاستجواب : أولها التصويت على الرد على خطاب العرش الذى كان يجيب به البرلمان سنويا على هذا الخطاب ، ثم إعداد التقارير عن العرائض التى كان الأفراد يشكون فيها ويستنكرون وجوه سوء استعمال السلطة أو يطالبون بضروب الإصلاح . وأخيرا مناقشة الميزانية ابتداء من عام ١٨١٧ ، حيث سمح الأخذ بقاعدة التخصيص بتمحيص أعمال الإدارة .

ولقد حد « شارل العاشر » فجأة من اندفاع فرنسا نحو النظام البرلمانى . ومن المؤكد أن اختيار وزارة « بولينياك » التى كان عداء المجلسين لها واضحا ، لم يكن انتهاكا لنصوص الدستور ، ولكنه أول دليل على أنه تحول يختلف عن الاتجاه الذى كان سائدا إلى ذلك الوقت . ولكن ثورة عام ١٨٣٠ قضت على هذا التحول تماما ، مجددة – على عكس ذلك – التقليد البرلمانى الحديث الذى بدأه لويس الثامن عشر .

العهد الإضافى لدساتير الإمبراطورية (٢٢ أبريل سنة ١٨١٥) :

يجب أن نقول هنا – فى إشارة عابرة – بعض كلمات عن هذا العمل قصير الأمد الذى ورثه تاريخنا الدستورى عن حكم المائة يوم الغريب الشأن .

فعند وصول نابليون إلى باريس بغتة فى انقضاض النسر ، كان يتعين عليه أن يحظى بتأييد الرأى العام الذى كان مترددا فى اتجاهاته . وقد حاول كسبه بظهوره بمظهر ملك حر النزعة ، وقد شبهه « بنجامان كونستان » بـ « أتيلا » و « وجنكيز خان » واصما بذلك مقدما العبيد الأرقاء الذين سمحت لهم وضاعة نفوسهم بالعودة تحت نير عبوديته الرهيب . واستدعى الإمبراطور إليه هذا الخصم القديم ، الذى سرعان ما تناسى سوءاته عندما عهد إليه بمهمة وضع دستور . وبعد سلسلة من المقابلات والمباحثات مع

نابليون أتم « بنجامان كونستان » إعداد العهد الإضافى لدساتير الإمبراطورية .

وبهذه التسمية حاولوا إلحاق النص الجديد بالنصوص السابقة الخاصة بالعهد الإمبراطورى : وتدل الديباجة على ما كلفته من عناء فى تصيد الأسباب المبررة لهذه الصلة .

ولكن الأمر كان مجرد تلاعب بالألفاظ : إذ الواقع أن العهد الإضافى أكثر شبها بالعهد الدستورى لعام ١٨١٤ منه بالدساتير الإمبراطورية ، فهو صك ألبس طابعا ديمقراطيا باقتباس مبدأ الاقتراع العام (الذى يلطف منه مع ذلك أن ناخبى القاعدة يعينون لمدى الحياة هيئات الناخبين فى الأقسام والمراكز والأقاليم من بين أبرز وأهم الشخصيات ، وهذه الهيئات هى التى تختار النواب أو الممثلين . ولم يكن العهد الإضافى أوفر نصيبا من عهد سنة ١٨١٤ فى تحديد مسئولية الوزراء أمام المجلسين ، وإن كان قد أقام نظاما من التعاون بين السلطات يفسح الطريق أمام النظام البرلمانى .

وبعد استفتاء سياسى كان عدد الممتنعين فيه كبيرا (لم يبلغ عدد الموافقين سوى ١٣٠٠٠٠٠ صوتا فقط) دخل العهد الإضافى دور التنفيذ فى أول يونيو سنة ١٨١٥ . وفى غداة واترلو ، بذل المجلسان قصارى جهدهما فى خلق أشد الصعوبات فى وجه الإمبراطور ، وهنا نشهد أغرب منظر ، فإن « كارنو » وهو الجمهورى المتطرف ، يتوسل إلى الإمبراطور للتخلص من المجلسين ، بينما انحنى ديكتاتور « برومير » أمامهما وتنازل فى ٢٢ يونيو سنة ١٨١٥) .

وقد حاول مجلس النواب أن يعيد تمثيل مناورة مجلس الشيوخ عام ١٨١٤ — بإقراره دستوراً يجب أن يقسم له « لويس الثامن عشر » يمين الولاء قبل اعتلائه العرش ثانية ، ولكنه لم يستطع إتمام فصول هذه الحيلة ، حيث سارعت حفنة من الجنود تحت إمرة أحد القواد الملكيين فى ٨ يوليو إلى احتلال صالة الجلسات . واستتبعت عودة الملك مجرد إعادة تطبيق

العهد الدستورى لعام ١٨١٤ .

عهد ١٤ أغسطس سنة ١٨٣٠ :

لقد قام الشعب بثورة سنة ١٨٣٠ لقلب الملكية ، وقد أذهله وجود ملكية جديدة تختلف عن القديمة بشخص الملك أكثر من اختلافها عنها فى النظم ، إذ أن عهد سنة ١٨٣٠ يكاد يكون صورة حرفية من دستور سنة ١٨١٤ ، وأوجه الاختلاف بينهما هى فى التفاصيل دائما ، وكان الأمر مجرد تغيير للأسرة أكثر منه تغييرا فى النظام .

وكان أهم ما استحدث فى الناحية النظرية هو المفهوم الجديد للملكية الدستورية حيث رجع إلى نظام عام ١٧٩١ ومجلس شيوخ سنة ١٨١٤ . فالدستور ، وضعته الجمعية وقبله الملك الذى صار لقبه « ملك الفرنسيين » ، كما كان «لويس السادس عشر» عام ١٧٩١ ، وبذا استرد مبدأ سيادة الأمة مكانته السامية .

ولكن التبجيل والتعظيم اللذين قوبل بهما ظلا أمرا مثاليا محضا ؛ لأننا كنا بعيدين عن الاقتراع العام : واقتصر الأمر على إلغاء التصويت المزدوج ، وعلى خفض النصاب المالى من ٣٠٠ إلى ٢٠٠ فرنك للناخب (١٠٠ فرنك فقط لأصحاب الكفايات : أعضاء ومراسلى المجمع ... الخ ... أرباب المعاشات من الضباط) ومن ١٠٠٠ إلى ٥٠٠ فرنك لمن يجوز انتخابهم . ورغم هذه الإصلاحات ، فإن عدد الناخبين لم يزد على مائتى ألف ناخب من بين عدد السكان البالغ ٣٠ مليون نسمة .

أما نواحى التجديد الأخرى فلم تكن تعنى سوى تفصيلات جد ثانوية : فألغيت المادة ١٤ من عهد ١٨١٤ التى كانت تجيز للملك اتخاذ تدابير للبوليس والأمن بموجب أوامر لها قوة القانون — وهى التى أدت إلى الثورة — فصار الملك منذ ذلك الوقت يشرك معه المجلسين فى حق اقتراح القوانين . ولم يعد يجوز تعيين أعضاء مجلس الأعيان إلا لمدة حياتهم ، وعلى أن يكونوا من

بين أفراد طبقات اجتماعية معينة فقط (النواب والسفراء وأعضاء المجمع وكبار رجال القضاء والموظفين ورجال الصناعة وأصحاب البنوك) وفقدت الكاثوليكية صفتها كديانة رسمية للدولة ... الخ .

وإذا لم يكن لنصوص دستور سنة ١٨٣٠ كبير أهمية ، فإن تطبيقها العملى جاء على العكس ، على أعظم جانب من الأهمية فى تاريخ فرنسا الدستورى ، حيث كان هذا التطبيق بحق أول اقتباس كامل للنظام البرلمانى فى قوانينها ، والعرف الدستورى الذى تفرع على الدستور هو الذى يجب إذن أن يسترعى اهتمامنا أكثر من الدستور نفسه .

مما لا شك فيه أن الملكية العائدة بدأت فى تطبيق النظام البرلمانى ، و « لويس السادس عشر » نفسه قد أخذ بطرف من هذا النظام دون أن يفطن إلى ذلك ، عندما أقال وزراء الجيروند لما صوت المجلس ضدهم . ولكن الأمر لم يكن يعدو إذ ذاك بعض المحاولات الأولية . وحتى نظام الملكية العائدة كان ما يزال ينقصه بعض خصائص النظام البرلمانى التقليدى : فلم يكن المجلسان يباشران حق الاستجواب ، ولم يكن الوزراء يؤلفون هيئة متجانسة ؛ هى الوزارة ، برياسة زعيم ؛ هو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول . ولم تكن الأحزاب السياسية ـ وهى الضرورة لسير النظام ـ قد تم تأليفها على نحو سوى . ومسئولية الوزراء السياسية أمام المجالس لم تكن تعتبر كقاعدة استقرت بصفة نهائية . وأخيرا فإن رئيس الدولة كان يقوم بدور هام للغاية فى سياسة البلاد يتوازن مع دور المجالس .

وقد كان من شأن ملكية يوليو سد معظم أوجه النقص هذه . فالأحزاب انتظمت ، والوزارة تجانست ، وتأكدت سلطة رئيس الوزراء ، وتطور استعمال حق الاستجواب ، ولم تعد هناك صعوبات فيما يتعلق بمسئولية الوزارة السياسية إزاء صمت الدستور عنها : فقد أسقطت المجالس الوزارة خمس أو ست مرات نتيجة الاقتراع بعدم الثقة بها .

إلا أنه مع ذلك بقيت هناك ظاهرتان لا تتفقان مع النظام البرلمانى بمعناه الدقيق ، فأولا كان دور الملك الشخصى ما يزال كبيرا للغاية ، وقد انتحل «لويس فيليب» لنفسه عبارة « جيزو » « ليس العرش مقعدا شاغرا » ، ولكن النظام البرلمانى الخالص ، إنما تصدق عليه أكثر من ذلك عبارة « تيير » : « الملك يملك ولا يحكم » ولاشك فى أن كفة عبارة « تيير » كانت هى الراجحة فى بداية ملكية يولية ولكن ما كادت تثبت دعائم النظام حتى أخذ الملك يستهدى بعبارة « جيزو » ، وكان الملك هو الذى يحكم شخصيا خلف وزارة جيزو طويلة العهد ، وقد لقب بوصف « أورليانى » هذا الطراز الخاص من النظام البرلمانى الذى كان دور رئيس الدولة فيه قوة موازنة لدور المجلس .

وثمة طابع ثان لنظام لويس فيليب يقلل من صبغته البرلمانية ؛ ذلك هو التوسع فى نظام النواب الموظفين ، الذى مكن السلطة التنفيذية من ممارسة ضغط مشوب بسوء استعمال السلطة على أعضاء المجلس ، فلم يكن عدم الجمع بين صفة النيابة عن الأمة والوظيفة العامة قائما إذ ذاك ، وهو ما استغلته الحكومة لإغراء عدد كبير من النواب بسحر المنصب الذى يضعهم فى مراكز التابعين والمرءوسين بالنسبة للوزراء . وقد استخدم جيزو هذه الطريقة على نطاق واسع ؛ فكان فى المجلس أكثر من مائة وخمسين نائبا من الموظفين الذين كان يراقب إعطاء أصواتهم بطريقة دقيقة .

وظلت المطالبة بإلغاء نظام النواب الموظفين ، إلى جانب خفض النصاب الانتخابى من ٢٠٠ إلى ١٠٠ فرنك ، سنين طويلة ، أداة تستغلها أحزاب المعارضة لبلوغ أغراضها ـ ولما رفض « لويس فيليب » و « جيزو » ـ بسبب إصرارهما على سياسة الجمود ـ هذين الإصلاحين ـ وهما بمثابة المسكن لسخط الشعب ـ أدى رفضهما إلى انفجار الثورة التى أدت إلى خلع الملك وقيام الجمهورية .

ب — الجمهورية الثانية

كانت ثورة عام ١٧٨٩ ثورة الطبقة الوسطى ، أما ثورة عام ١٨٤٨ فكانت

أولى ثورات الطبقه العاملة من عامة الشعب ، ورغم هذا الطابع الجديد فقد عملت مخلصة على الاحتفاظ بمظاهر نظام عام ١٧٨٩ : فكان هناك أولا جمعية تأسيسيه أعقبتها جمعيه تشريعية ، ولم يكن يفرق بين الثورتين سوى عهد الإرهاب . وقد صدر مرسوم بإيحاء « لامرتين » ، اتخذ بموجبه تدبير حكيم بإلغاء عقوبة الإعدام فى المسائل السياسية .

النظام المؤقت للجمهورية :

بسقوط لويس فيليب ، تألفت حكومة وقتية كان همها الأول دعوة جمعية تأسيسية انتخبت على أساس الاقتراع العام المباشر (مرسوم ٥ مارس سنة ١٨٤٨) . ويعتبر هذا النص حدثا هاما فى تاريخنا الدستورى ، إذ أن الاقتراع العام الذى استحدث لأول مرة فى صورته المباشرة مطلقا من كل قيد ، لم يتخلف بعد ذلك من قانوننا .

وفى انتظار انعقاد الجمعية التأسيسية انفردت الحكومة المؤقتة بشئون الحكم ، مركزة جميع السلطات فى يدها ، فتهيأ لها بذلك دكتاتورية حقيقية من حيث واقع الأمر .

وقد زالت هذه الحكومة حينما انعقدت الجمعية التأسيسية التى أخذت بيدها السلطة التشريعية ، وأسندت السلطة التنفيذية إلى لجنة انتخبتها هى نفسها على غرار اللجنة التى عينها المجلس التشريعى غداة ١٠ أغسطس ، ولكن هذه اللجنة كانت مؤلفة فى الحقيقة من أعضاء الحكومة المؤقتة القديمة ، فيما عدا اثنين من الإشتراكيين (لويس بلان ، وألبير) وكان الأمر تطهيرا أكثر منه انتخابا .

ولما وقعت الفتن الشعبية فى شهر يونيو ، ألغت الجمعية التأسيسية اللجنة التنفيذية ، وعهدت بكل سلطاتها إلى الجنرال « كنافيناك » ، وما أن قمع الاضطراب حتى توطد الجنرال فى منصبه الذى لم يتخل عنه إلا فى نوفبر ،

بعـــد انتخاب رئيس الجمهورية المنصوص عليه فلم الدستور ، ولم يكن للجمعية طيلة هذه المدة سوى دور قليل الأهمية .

وهكذا تعاقبت فى أقل من ستة شهور ، وقبل إمكان تطبيق دستور صحيح منتظم ثلاثة نظم مؤقتة مختلفة هى : « حكم اللجنة ، وحكومة الجمعية ، وديكتاتورية الفرد » .

دستور ٤ نوفمبر سنة ١٨٤٨ :

عينت الجمعية التأسيسية فى ١٧ و ١٨ مايو لجنة من ثمانية عشر عضوا ، مهمتها وضع مشروع الدستور ، وبعد أن بحثته مكاتب الجمعية أعيد إلى اللجنة التى تداولت فيه من جديد لمدة شهرين ، ولم يعرض المشروع النهائى على الجمعية إلا فى ٣٠ أغسطس . وبعد مناقشة دامت يومين أخذ فى التصويت عليه مادة مادة . ولما تمت هذه المهمة فى ٢١ أكتوبر سمح ذلك بإعادة النص الذى تم التصويت عليه للجنة مرة ثانية ، لاقتراح ما تراه ضروريا من التعديلات النهائية ، ثم عرض الدستور على الجمعية من جديد فى أول نوفمبر ، فأقرته نهائيا بعد مناقشة استغرقت أربعة أيام » . وهكذا نرى أن صياغة دستور سنة ١٨٤٨ قد ظفرت بعناية خاصة ، وكانت مناهج العمل التى سادت وضعه أسمى بكثير من الأساليب التى اتبعها المجلس فى عهد الثورة الأول .

ولا شك طبعا فى أن واضعى دستور سنة ١٨٤٨ قد استلهموا مبادئ الثورة الأولى على نحو واضح ، فهو يؤكد سيادة الأمة ، وينادى بالحرية والمساواة والإخاء ، وينظم الديموقراطية ، ولكن فلسفته السياسة أبعد عن المذهب الفردى من دستور ١٧٨٩ ، فهو يسلم بوجود حقوق وواجبات أسبق وأسمى من القوانين الوضعية ، ويجعل هدف الجمهورية كفالة توزيع أكثر انطباقا على العدالة لأعباء المجتمع ومنافعه ، ويسلك فى عداد حقوق

الإنسان حق الحصول على عمل والمساعدة . وأخيرا فإنه يعرف العلاقات الاجتماعية تعريفا صحيحا على النحو التالى :

«هناك واجبات تضع التزامات متقابلة على عاتق المواطنين نحو الجمهورية، وعلى عاتق الجمهورية نحو المواطنين » وهكذا تضمن دستور سنة ١٨٤٨ نزعة تضامنية ومسيحية (فديباجته تذكر اسم « الله » مباشرة ، أما الدساتير الثورية فكانت تتكلم بطريقة غير مباشرة عن « الكائن الأعظم » ، وعهد سنة ١٨١٤ عن « العناية الإلهية ») . وكثيرا ما كانت أفكار عام ١٨٤٨ موضع تهكم . والواقع أنه لم يكن ينقص هذه الأفكار سوى الرجال الأكفاء الذين يحسنون تطبيقها ، والهيئات السياسية الكفيلة بتسهيل هذا التطبيق .

أما من الناحية العملية فقد وقع الدستور من جديد فى خطأ نظام المجلس الواحد والفصل المطلق بين السلطات . وفقا للتقليد الذى استنته الثورة الكبرى . فوضعت السلطة التشريعية فى يد مجلس واحد مؤلف من ٧٥٠ عضوا — انتخب بطريق الاقتراع المباشر . وكانت السلطة التنفيذية فى يد رئيس للجمهورية ينتخبه الشعب بالطريق المباشر أيضا ، ويكون مسئولا أمامه . وقد رفضت الجمعية التأسيسية — على التعاقب — التعديلات التى اقترحها «دوفرجييه» و«هوران» بنظام المجلسين ، واقتراح «جريفى» انتخاب الرئيس بواسطة المجلس التشريعى ، فأقامت بذلك سلطتين متكافئتين ومتنافستين دون أن تزودهما بأية وسيلة لحل ماقد ينجم بينهما من منازعات ، فلم يكن للرئيس حق حل المجلس ، ولايجوز للمجلس عزل الرئيس .

إلا أنه يجب ملاحظة أن الوزراء كان يجوز اختيارهم من بين أعضاء المجالس ، وبذلك ظل الطريق مفتوحا أمام نوع من النظام البرلمانى ، وفضلا عن ذلك فإن الوزراء أنفسهم حاولوا السير فى هذا الطريق ، فاستقالت وزارة «أوديلون بارو» عقب حل الجمعية التأسيسية وابتداء الهيئة التشريعية فى مباشرة عملها ، وذلك لتفسح لهذه مجالا للتعبير عن إرادتها فى سلوك

خطة الوزارة البرلمانية ، كما درجت وزارة « بارو » الجديدة على التداول فى غير حضور رئيس الجمهورية (لويس نابليون) وفى هيئة مجلس وزارة **En Conseil de Calinet**

ولكن الرئيس لم يحتمل هذه المناورات مطلقا ، ولما عزل وزارة « أوديلو بارو » أحل مكانها رجالا من المخلصين له ، مؤكدا بذلك إرادته فى انتهاج سياسة شخصية ، ومع ذلك فقد حاول الدستور إضعاف الرئيس لحساب المجلس بتوسيع سلطات أحدهما وتضييق سلطات الآخر . ولم يجد انتخاب الرئيس بواسطة الشعب فى القضاء على تفوق المجلس فى مركزه القانونى على الرئيس ، ولا فى إعادة التوازن لصالحه ، وإن كانت تتمثل فيه سيادة الأمة التى كانت — على العكس — موزعة بين أعضاء المجلس السبعمائة والخمسين .

ومثل هذا النظام كان من شأنه أن يؤدى حتما إلى انقلاب أكثر من نظام حكومة الإدارة أو دستور سنة ١٧٩١ ، وقد انتهى الأمر إلى تلك النتيجة فعلا ، ولاسيما بعد أن انتخب الشعب « البرنس لويس نابليون بونابرت » - ابن أخ نابليون بونابرت - رئيسا للجمهورية ، الذى كانت تسيطر عليه فكرة واحدة ، هى تقليد عمه ، فلما شجر النزاع بينه وبين المجلس حول احتمال إعادة انتخابه (إذ لما كان الدستور ينص على عدم جواز إعادة انتخابه ، فإنه أراد تعديله) لم يتردد مطلقا فى الاستعانة بالقوة لتحقيق أغراضه .

ج — الديكتاتورية الإمبراطورية وانحلالها (١٨٥٢ — ١٨٧٠) :

إن يوم ٢ ديسمبر سنة ١٨٥٢ يشبه ١٨ بروميير (١٨ نوفمبر ١٧٩٩) ، كما تماثل حكومة الأمير الشخصية حكومة القنصلية ، وكما تشبه الإمبراطورية الثانية الامبراطورية الأولى ، فإن فرنسا دائما تقلد بدلا من أن تجدد .

إلا أنه إذا كانت الإمبراطورية الثانية قد ترسمت طريق الأولى خطوة فخطوة ، فإن تطورها فيما بعد يختلف عنها اختلافا بينا — فإن نابليون الأول قوى سلطته على مر السنين ، وعلى عكس ذلك ترك نابليون الثالث السلطة تضعف فى بطء فبدأ عهده ديكتاتورا وختمه ملكا دستوريا .

دستور ١٥ يناير سنة ١٨٥٢ :

غداة الإنقلاب ، صدر مرسوم (فى ١٤ يناير ١٨٥٢) بدعوة الناخبين لتفويض « لويس نابليون بونابرت » سلطة وضع دستور جديد يقوم على الأسس الخمسة الواردة فى الإعلان الذى أصدره فى ٢ ديسمبر ، وهى :

« رئيس للجمهورية ينتخب لمدة عشر سنوات ... انفراد السلطة التنفيذية باختيار الوزراء ... مجلس دولة لتحضير القوانين ... هيئة تشريعية تنتخب على أساس الإقتراع العام .. مجلس شيوخ ذو نزعة محافظة » .

وقد قبلت الأمة هذا التفويض بسبعة ملايين ونصف بالموافقة ، فى حين لم يظفر نابليون الأول أبدا بنصف هذه الأصوات .

وعهد رئيس الجمهورية إلى لجنة خاصة مكونة من خمسة أعضاء بمهمة تحضير الدستور الجديد الذى تمت صياغته فى ثلاثة أيام فقط من ١١ — ١٤ يناير سنة ١٨٥٢ ، صحيح أنه لم يكن على واضعيه بذل مجهود كبير فى التفكير - كما تؤكد ذلك صراحة ديباجته - إذ أنهم اقتبسوا النظم السياسية للإمبراطورية الأولى مع بعض تعديلات قليلة .

وجعل الدستور السلطة التنفيذية لمدة عشر سنوات فى يد « لويس نابليون » الذى احتفظ بلقب رئيس الجمهورية ، ولكن قرار مجلس الشيوخ الصادر فى ٧ ديسمبر سنة ١٨٥٢ عدل هذا النص بإعادة الإمبراطورية الوراثية ؛ فصار الأمير الرئيس « الإمبراطور نابليون الثالث » ولكن دون تغيير شىء فى سلطاته وامتيازاته ، والحق أننا لا نفهم كيف كان يمكن التوسع فيها؟.

كان الوزراء ينفرد بتعيينهم الرئيس (أو الإمبراطور) ولم يكونوا يخضعون إلا له ، ولم تكن تتألف منهم هيئة وزارية ، وكانت كل محاولة لاستعادة النظام البرلمانى مستحيلة إذن . ولم تكن السلطة التنفيذية بأكملها فى يد نابليون الثالث فحسب ، ولكن كانت له حقوق تشريعية كبيرة أيضا ، فكان له وحده حق اقتراح القوانين التى كان مجلس الدولة يقوم بتحضيرها ، والتى كان له أيضا حق التصديق عليها : أى أنه كان يجوز له دائما رفض إصدار قانون استوفى الإجراءات الصحيحة للتصويت عليه .

وكان يقوم إزاءه ثلاثة مجالس تقتسم السلطة التشريعية فيما بينها : مجلس الدولة المكون من موظفين ، والمجلس التشريعى المنتخب لمدة ست سنوات على أساس الاقتراع العام المباشر ، ومجلس الشيوخ الذى يعين الرئيس أعضاءه ، لمدى الحياة . وكان مجلس الدولة يقوم بتحضير القوانين التى يتولى المجلس التشريعى مناقشتها والتصويت عليها ، ومهمة مجلس الشيوخ مراقبة دستوريتها ، واتخذت احتياطات كثيرة لتلافى التوسع فى استقلال المجلس التشريعى ، فكان رئيسه ووكلاؤه يعينهم الإمبراطور الذى كان له حق مد دور انعقاده وتأجيل جلساته ، وعلى الأخص حله ، ومن جهة أخرى لم يكن لهذا المجلس حق اقتراح القوانين ، كما أن التعديلات التى كان يدخلها على المشروعات الإمبراطورية كان يتعين أن تظفر بالقبول مقدما من جانب مفوضى الحكومة أو مجلس الدولة ، وأخيرا فإن القوانين التى يتم التصويت عليها كان يجوز للرئيس دائما رفض التصديق عليها .

فما هى أوجه اختلاف هذا الدستور إذن عن دستور السنة الثامنة ؟... الفرق هو الأخذ صراحة بحكومة الفرد (الرئيس أو الإمبراطور) دون التستر بقناع القناصل الثلاثة الذين لم يكن لاثنين منهما شىء من السلطة الفعلية ، كما يبدو الفرق فى إخضاع مجلس الشيوخ إخضاعا تاما بتعيين جميع أعضائه بواسطة رئيس الجمهورية ، بينما كان اختيارهم فى دستور العام الثامن

عن طريق التجديد الذاتى . وكذلك فى اختصاص مجلس الشيوخ فى مقابل تبعيته ، بامتيازات كبيرة لم ينلها مجلس شيوخ السنة الثامنة إلا فى وقت متأخر جدا ، ونعنى بذلك الرقابة على دستورية جميع القوانين التى كانت تحال إليه قبل إصدارها ، وحق تفسير الدستور ، وحتى حق تعديل أحكامه التى لا تمس القواعد الخمس : سلطة وضع دستور الجزائر والمستعمرات ، وعدم وجود مجلس التريبيون الذى لم يلغ إلا عام ١٨٠٧ ، وأخيراً — وبصفة خاصة — يبدو الفرق فى الأخذ بالاقتراع العام الحقيقى ، حيث كان الناخبون يقومون بتعيين النواب بدلا من اختيار مرشحين غير معينين بذواتهم للوظائف العامة من بين الأشخاص الواردة أسماؤهم فى « قوائم الثقة » .

ولكن العرف لم يلبث فى هذه الناحية ، أن خرج على مفهوم النص ، فاستطاعت الإمبراطورية الثانية ، عن طريق بعض التدابير البارعة - هذا إن لم تكن صحيحة - أن تنقض أطراف الاقتراع العام ، وقد مكن الترشيح الرسمى من بلوغ هذه النتيجة ، فكان مديرو الأقاليم يعينون للناخبين - من بين المرشحين - من هم أهل لثقتهم ، لأنهم حائزون لثقة الحكومة ، وقد أعدت لهؤلاء « الصالحين » Bons مزايا قيمة ، منها الإعلانات البيضاء التى تطبع على نفقة الدولة ، وتسهيل الدعاية لهم ، وألوان الضغط الإدارى ... الخ ... وعلى خلاف ذلك كانت تبذل الجهود لوضع أسوأ العراقيل فى طريق « الطالحين » Mauvais وكان أصحاب المطابع يترددون فى طبع إعلاناتهم ، والباعة المتجولون فى توزيعها ، لأن هؤلاء وهؤلاء لم يكونوا يزاولون مهنتهم إلا بموجب ترخيص حكومى ، وليس تأثير هذه الخطة مما يمكن إنكاره ، فلم ينتخب عام ١٨٥٢ سوى ثمانية من المرشحين غير الرسميين . وفى عام ١٨٥٧ انتخب منهم أربعة فى الأقاليم ، وخمسة فى باريس . وفضلا عن ذلك كان على جميع النواب أن يقسموا يمين الولاء ، الأمر الذى كان

يرغم المعارضين إما على الحنث باليمين أو على الاستقالة . وفى عام ١٨٥٧ اشترط قرار من مجلس الشيوخ يمين الولاء فى المرشحين لعضوية الهيئة التشريعية ، وبهـــذا أمكن تلافى الأثر السيئ الذى تحدثه الاستقالة ، وهكذا لم يعد فى مقدور الاقتراع المباشر ، بعد كبح جماحه على هذه الصورة ، أن ينال من قوة الإمبراطور الذى كان يباشر ديكتاتورية لايشركه فيها أحد .

ولكن هذا الديكتاتور كان ذا مزاج حر النزعة ، فكانت تعوزه الحيوية التى لا غنى عنهـــا للسلطة المطلقة ، فكان مقدورا للإمبراطورية الديكتاتورية أن تهن وتدلف رويدا نحو نوع من النظام البرلمانى .

انحلال الديكتاتورية الامبراطورية :

فى عام ١٨٦٠ كانت الإمبراطورية فى أوج قوتها ؛ ففى الخارج اعترف « بالمرستون » بأنه « لا يجرؤ إنسان على القيام بأى عمل فى أوربا مالم يكن على بينة مقدما من رأى وإرادة امبراطور الفرنسيين . وفى الداخل لم تكن أحزاب المعارضة تمثل إلا أقلية صغـــيرة ، وكانت تلك هى اللحظة التى اختارها نابليون الثالث لكى يدخل فجأة على حكمه الديكتاتورى قدرا كبيرا من الحرية . وهذا مثال يكاد يكون فريداً فى التاريخ ، أدهش المعاصرين من الفرنسيين والأجانب ، وقد وصفت التايمز الإصلاح بأنه « أبعد التدابير توقعا » : وهكذا كان الديكتاتور أسرع من الشعب مللا من ديكتاتوريته .

وقد تضمن مرسوم ٢٤ نوفمبر سنة ١٨٦٠ المكمل بقرار من مجلس الشيوخ فى ٢ فبراير سنة ١٨٦١ ؛ ومرسوم ثان بتاريخ ٣ فبراير من نفس السنة ، تعديلات جوهرية لتطبيق دستور عام ١٨٥٢ فأعيد العمل بنظام الرد على خطاب العرش من المجلسين عند افتتاح الدورة . ونحن نعلم الدور الذى

سبق أن لعبه هذا التقليد فى عهد الملكية العائدة فى إدخال النظام البرلمانى ، إذ كان يتعين أن تتم مناقشة هذا الرد بحضور مندوبى الحكومة المستعدين لتقديم كل الإيضاحات اللازمة ، وفجأة أخـــذ الإتجاه يسير فى طريق الاستجواب ، ومن جهة أخرى أصبح للوزراء الذين لا وزراة لهم حق حضور جلسات المجلسين ؛ للدفاع عن مشروعات القوانين كما أصبح سكرتاريو الهيئة التشريعية يختارون بطريق الانتخاب لا التعيين ، وأخيراً فإن العلنية التامة لمناقشات المجلسين — نعت الشيوخ لأول مرة بأنه «مجلس» مساواة له بالمجلس التشريعى — صارت مكفولة بنشر النص الكامل للمحاضر فى الجريدة الرسمية والترخيص للصحف بنقلها ، ولم يقتصر الأمر بالنسبة للمجلسين على منحهما حقوقا هامة تسمح لهما بالمشاركة بصورة فعالة فى العمل الحكومى ؛ بل أصبحا منذ ذلك الوقت على اتصال بالرأى العام ، وكان ذلك الأمر بمثابة ثورة تقريبا .

ولكن الإمبراطور بعد أن قام بها حاول بادئ الأمر تضييق نتائجها ، وبصفة خاصة فى خطابه فى مجلس الشيوخ ، ولكن الوقت كان متأخراً بعض الشئ للرجوع إلى الوراء ، فإن الانطلاقة ، وقد بدأت ، لم يعد فى الإمكان توقف الحركة أبدا . وهكذا أصبح للمجلسين أهمية لم تكن لهما من قبل إطلاقا . وفى ٣١ ديسمبر سنة ١٨٦١ صدر قرار من مجلس الشيوخ منح المجلسين - كهدية رأس السنة - زيادة فى اختصاصاتهما المالية ، فصارت قاعدة التخصيص فى الميزانية تشمل أقسام الوزراء (توزيع الاعتمادات على أبواب كل قسم يصدر بمرسوم يعرض على مجلس الدولة) وصار لابد من قانون للترخيص بفتح أى اعتماد إضافى .

إن زيادة اختصاصات المجلسين شىء جميل ، ولكن يجب أن يقابله ضمان نزاهة انتخاب أعضائهما ، ولكن هذا الأمر لم يكن موضع بحث ألبتة ، إذ أنه فى انتخابات عام ١٨٦٣ ، كان نظام الترشيح الرسمى أكثر

قبولا من أى وقت مضى ، حتى أن الحكومة بذلت قصارى جهدها فى محاربة المرشحين المناوئين لسياستها ، فى نشاط جاوز كل حد مألوف ، فحظرت اجتماعاتهم ومنعت صحافتهم ، وتعقبت لجانهم باعتبارها جمعيات يحظرها قانون العقوبات ، وقطعت أوصال الدوائر إضرارا بهم ،وضاعفت من صنوف الضغط الإدارى ، ذاهبة إلى حد عزل العمد الذين لا تعطى أغلبية سكان دوائرهم أصواتها للمرشح الامبراطورى ، بل إنها فى بعض الأحيان لم تتورع مطلقا عن تزييف أصوات الناخبين ، ورغم كل شىء نجحت المعارضة فى إحراز خمسة وعشرين مقعدا تقريبا ، وهكذا فإن باكورة أعمال الإمبراطور فى تخفيف قيود الحرية زادت المعارضة قوة بدلا من أن تجردها من سلاحها .

وصار نابليون الثالث فى مفترق الطرق : فإما العودة إلى الديكتاتورية وإما الاسترسال فى سياسة الإصلاحات التحريرية ، وهى الإصلاحات التى يتولد عنها غيرها ، وقد تردد طويلا مكتفيا أولا بتعديل وزارته على نحو يساير النزعة الحرة ، مستبدلا بنظام الوزراء بلا وزارة الذى أنشأه عام ١٨٦٠ ، نظام وزراء الدولة الذين كانت سلطتهم أكبر للدفاع عن الحكومة أمام المجلس (مرسوم ٢٣ يونيو ١٨٦٣) وفى عام ١٨٦٥ ألقى خطابا ينم عن السلطة المطلقة فى افتتاح دورة المجلسين ، ولكن ذلك لم يكن له من أثر سوى زيادة قوة الأحرار ، وبعضهم الذين ألفوا حزب الوسط تقربوا مع ذلك من الامبراطور لإعادته إلى النزعة الحرة التى أخذ بها عام ١٨٦٠ .

وقد نجح هؤلاء الأحرار فى ذلك ففى سنة ١٨٦٧ ألغى مرسوم ١٩ يناير الرد على خطاب العرش مستعيضا عنه بالاستجواب ولكن دون أن يؤدى هذا إلى تحريك مسئولية الوزراء ، وبعد ذلك بشهرين خول قرار مجلس الشيوخ فى ١٤ مارس ، هذا المجلس الحق فى أن يطلب من المجلس التشريعى إعادة النظر فى بعض القوانين . وقد زادت مشاركة المجلس الثانى هذه فى

السلطة التشريعية ، من سرعة التطور نحو النظام البرلمانى .

وفى الانتخابات التى جرت عام ١٨٦٩ لم يحل الترشيح الرسمى دون انتخاب ٦٠ معارضا ، مضافا إليهم أربعون عضوا من حزب الوسط من المؤيدين للتحول إلى النزعة الحرة لدى الإمبراطور الذى اضطر إلى القيام بإصلاحات جديدة بقرار مجلس الشيوخ الصادر فى ٨ سبتمبر ١٨٦٩ . فصار المجلس التشريعى ، من ذلك الوقت ، ينتخب مكتبه ويضع بنفسه لائحته ، ويشترك مع الإمبراطور فى حق اقتراح القوانين ، وكان له اقتراح ما يراه من التعديلات دون حاجة إلى قبولها من مجلس الدولة (ولكن كان يجب عرضها عليه لإبداء الرأى فيها) . أما عن مجلس الشيوخ فإنه أخذ يتحول شيئا فشيئا إلى مجلس تشريعى ثان . وكان له أن يطلب إلى المجلس التشريعى إعادة النظر فى أحد القوانين وبيان التعديلات التى يرى إدخالها عليه ، كما صار له أيضا حق رفض قانون ثم التصويت عليه حتى فى غير حالات عدم دستورية القوانين ، وأخيراً كان له حق الاستجواب بنفس الشروط التى يمارسه فيها المجلس التشريعى . ومن جهة أخرى كان يجوز اختيار الوزراء من بين أعضاء المجلسين ، ولكن مع النص صراحة على بقائهم تابعين للإمبراطور وحده ، وهكذا استبعدت القاعدة الأساسية للنظام البرلمانى.

ولكن الطريق الذى سارت الأمور فيه ، كان مؤديا إلى هذا النظام لا محالة ، فعهد الإمبراطور بالوزارة فى يناير سنة ١٨٧٠ إلى «أميل أوليفييه» زعيم حزب الوسط . وكان هذا عازما على أن يحكم بوصفه زعيم وزارة برلمانية . ومن ثم فإن قرار الشيوخ الذى صدر فى ٢١ مايو سنة ١٨٧٠ بالموافقة على مشروع دستور جديد جاء متمما للعمل الذى بدأ عام ١٨٦٠ ومحولا الديكتاتورية القديمة إلى ملكية دستورية .

دستور ٢١ مايو سنة ١٨٧٠ :

أودعت الوزارة مشروع هذا الدستور فى ٢٨ مارس سنة ١٨٧٠ ولم

يد مجلس الشيوخ أية معارضة ، أما فى المجلس التشريعى — فعلى عكس ذلك، أظهر الجمهوريون عناداً شديدا وفى النهاية أقر مجلس الشيوخ فى ٢٠ أبريل سنة ١٨٧٠ النص المقترح الذى ووفق عليه فى استفتاء سياسى أجرى فى ٨ مايو بأغلبية ٧٫٣٦٠٫٠٠٠ صوتا ضد ١٫٥٧٠٫٠٠٠ صوتا، فأصدر قرار مجلس الشيوخ بتاريخ ٢١ مايو .

وإن محتوى هذا الدستور ليذكرنا حتما بالعهد الدستورى عام ١٨٣٠ . لقد فقد مجلس الشيوخ سلطته التأسيسية ، ولكن صار له فى مقابل ذلك نفس اختصاصات المجلس التشريعى ، فصار مجلسا ثانيا شبيها بمجلس الأعيان، له حق مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها .

ومن جهة أخرى فإن المادة ١٩ تقرر أن الوزراء يتداولون فى هيئة مجلس **délibèrent en Corseil** وأنهم مسئولون دون أن تحدَّد الجهة المسئولين أمامها ... ولكن هذا التحديد لم يكن ضروريا : فإن العمل قد جرى منذ العهد الدستورى على تفسير هذا السكوت على أن المسئولية أمام البرلمان ، ومع ذلك ظل الامبراطور مسئولا أمام الشعب الذى كان يجوز له الرجوع إليه دائما عن طريق الاستفتاء السياسى : وكان هذا اختلافا جوهريا عن عهد سنة ١٨٣٠ ، فإن الاستفتاء السياسى يتفق تماماً مع النظام البرلمانى وهكذا ترى أن دستور سنة ١٨٧٠ يقيم - جنبا إلى جنب - نظامين سياسيين مختلفين دون أن يوفق بينهما .

فلأيهما يكون التفوق على الآخر ؟ ... وعلى أى نحو يغير العرف الدستورى من نص يشوبه التناقض ؟ ... ذلك هو السر الذى على المستقبل أن يميط عنه اللثام ، ولكن لم يكن هناك مستقبل فقد استتبعت هزيمة ٤ سبتمبر سنة ١٨٧٠ انهيار الإمبراطورية وإعلان الجمهورية للمرة الثالثة . لقد كانت هـــذه الثورة خاتمة عهد الثورات ، وهيأت لفرنسا استقرارا دستوريا فقدته منذ عام ١٧٨٩ .

الفصل الثالث

الجمهورية والعودة إلى الاستقرار الدستورى

إن قيام الجمهورية الثالثة يمثل - فى تاريخنا الدستورى - دورا يكاد يضارع فى أهميته سقوط النظام القديم الذى كان بداية عهد من عدم الاستقرار السياسى الذى وضع قيامها حداً له . فالفارق بين المدة من ١٧٨٩ — ١٨٧٠ وبين المدة من ١٨٧٠ — ١٩٤٠ واحد إلى حد كبير ، ولكن فى المرحلة الأولى تعاقب على فرنسا اثنا عشر دستوراً ، على فترات متقاربة ، على حين أنه فى المرحلة الثانية ظل دستور واحد نافذا ، سمح الإيجاز فى صياغته بمرونة تجاوبه مع التغييرات السياسية والاجتماعية . فقبل عام ١٨٧٠ لم يعش أى نظام سياسى أكثر من مدة تتراوح بين ١٥ و ١٨ سنة ، فكانت سن النضج هذه هى القاضية عليها . وبعد عام ١٨٧٠ عاش دستور نظام واحد سبعين عاما .

وفضلا عن ذلك يبدو أن حوادث سنة ١٩٤٠ لم تضع حداً ألبتة لهذا الاستقرار الدستورى ، فإن النظام الذى أقامه دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ لا يختلف كثيرا عن ذلك الذى ترتب على دستور سنة ١٨٧٥ ، والفرق بين الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة أقل بصفة عامة منه بين ملكية « سان لويس » وملكية « لويس الرابع عشر » . لقد أتاحت الجمهورية البرلمانية لفرنسا تقليداً جديداً واستقرارا دستورياً لم تعرفهما منذ عهد النظام القديم ، فبعد هذه السلسلة الطويلة من الثورات التى وصفناها استعادت فرنسا توازنها فيما يمكن أن نسميه النظام الحديث .

* * *

المبحث الأول

الجمهورية الثالثة (١٨٧٠ — ١٩٤٠)

لماذا دام دستور ١٨٧٠ هذا الوقت الطويل على حين لم تعمر الدساتير التى سبقته إلا وقتا قصيراً ؟ ... لا شك فى أنه يمكن الاستناد إلى ملل فرنسا بعد هذه الثورات العديدة المتعاقبة . أو القول بأن روح الحكمة سادت البلاد ، أو أنها نضجت . ولكن ألا تشهد الأزمة السياسية المعروفة باسم « البولانجزم » ، والمشاعر التى هزتها قضية دريفوس ، والاضطرابات التى أثارتها الجماعات المعروفة باسم الأحلاف ، والفتنة الكبرى التى قامت بها الجبهة الشعبية ، ألا يشهد كل أولئك بتفاهة هذه الحجج ؟ .

الواقع أن طول عمر الجمهورية يرجع أساسا إلى مرونتها ، لقد عمرت لأنها جارت الظروف ، ولأن وجازة دستورها المكتوب وغموضه لم تعق عمل العرف الدستورى الذى لعب دوراً هاما ، إذ أن أطول دساتيرنا عمراً كان أكثرها إيجازاً ، فلم يزد فى جملته على أربعة وثلاثين مادة ، بينما بلغت مواد دستور العام الثالث ثلاثمائة وسبعة وسبعين مادة ، ومواد دستور سنة ١٧٩٣ - الذى اعتبره المعلقون قصيراً جداً - مائة وثمانين مادة . لا ، بل إن أوجز الدساتير فى تاريخنا تربى على مثلى دستور عام ١٨٧٥ : فميثاق عام ١٨١٤ يتألف من ٧٤ مادة ، وعهد سنة ١٨٣٠ يتكون من ٧٠ مادة ، ودستور عام ١٨٥٢ من ٦٨ مادة .

وقد ترك هذا الايجاز المفرط المجال فسيحا أمام عمل العرف الدستورى الذى كان عليه أن يسد كل أوجه النقص فى النص حتى لقد بلغ الأمر أحيانا إلى حد خلق نظم جديدة من أساسها ، كرئيس مجلس الوزراء . ولكن العرف لم يقف عند هذا الدور المكمل ، فذهب إلى حد تعديل بعض الأحكام الصريحة لقوانين ١٨٧٥ ، فهو لم يكفه مجرد إكمالها ، بل

صححها فى بعض الأحيان بإلغاء حق الحل وإيجاد نظام المراسيم بقوانين الذى يعتبر اعتداء على السلطة التشريعية للمجلس ... إلخ . ولم يبلغ الخروج على النص فى التطبيق العملى عن أى دستور من دساتيرنا ما بلغه دستور عام ١٨٧٥ . وإذن فقد كان العرف الدستورى سببا فى استطالة عهد الجمهورية الثالثة ، كما كان سببا فى امتداد الملكية القديمة عندنا .

وقد بلغت أهمية التغييرات التى أتى بها العرف حداً صار معه نظام ١٩٣٩ يختلف اختلافا عميقا عن نظام سنة ١٨٧٥ : ولذا وجب أن نميز بعناية النظام الذى أقامه هذا الدستور عن ذلك الذى نما فى كنفه بعد ذلك .

(١) نظام قوانين عام ١٨٧٥ الدستورية :

لا يوجد دستور لعام ١٨٧٥ بالمعنى الصحيح ، وإنما هناك قوانين دستورية متميزة بعضها عن بعض : قانون ٢٤ فبراير الخاص بمجلس الشيوخ وقانون ٢٥ فبراير بشأن تنظيم السلطات العامة ، وقانون ١٦ يوليو عن العلاقة بين السلطات العامة .

ولن تكون أحكام هذه القوانين مفهومة إذا كنا نجهل الظروف والملابسات التى اختمرت فيها طويلا ، ذلك أن جمهورية سنة ١٨٧٥ ، إنما هى من صنع أنصار الملكية ، وعلى وجه التحديد أنصار ملكية أسرة « أورليان » ، فهى ملكية دستورية بغير ملك إنها ميثاق عام ١٨٣٠ بدون « لويس فيليب» مع مجرد تحويره لملائمة التطور الديموقراطى .

إن دستور سنة ١٨٧٥ قد وضع لملك منتظر لم يأت أبداً .

Aété faite pour un Roi que l' on attendait itquin' et qui n' est jamais venu.

إعداد دستور سنة ١٨٧٥ :

إن الجمعية الوطنية التى انتخبت عام ١٨٧١ كانت مهمتها ، عندما دعيت

إلى الاجتماع ، النظر فى عقد الصلح أكثر منها وضع دستور جديد ، إذ أن « بسمارك » لم يرد التعاهد إلا مع حكومة شرعية ومستقرة ، ولم يكن يستشعر الثقة فى رجال ٤ سبتمبر .

وكانت الجمعية الوطنية تضم أكثر من أربعمائة من الملكيين من بين أعضائها البالغ عددهم ستمائة وخمسين عضواً ، ولم يكن نجاح الملكيين راجعا إلى آرائهم فى السياسة الداخلية ، وإنما على العكس ، يعزى نجاحهم إلى موقفهم السلمى تجاه السياسة الخارجية ، إن فرنسا لم تصوت لصالح ملك ، وإنما لصالح السلم .

ووضعت الجمعية على رأس الحكومة ، فوراً ، الرجل الذى تتمثل فيه إرادة السلم ، «أدولف تيير»فأعلن اختياره رئيسا للسلطة التنفيذية للجمهورية الفرنسية مسئولا « أمام الجمعية » ولم يكن استعمال كلمة جمهورية هذه إلا بصفة مؤقتة تماما ، ودون المساس بنظام فرنسا المقبل ، وكانت تلك هى عبارات ميثاق « بوردو » . وعلى هذا النحو لم يكن الملك ليحمل وزر صلح مشين .

وما يكاد الصلح يوقع وحركة الكومون تقمع — بالقسوة المقيتة المعروفة — حتى أخذت الجمعية الوطنية تعمل على تحويل الجمهورية المؤقتة إلى ملكية دائمة ، رغم جميع العقبات التى تعترض الملكية ، فأولا من حيث الواقع كانت البلاد جمهورية منذ ٢٤ سبتمبر سنة ١٨٧٠ ، ولم يكن يبدو مطلقا أنها على استعداد لتغيير النظام القائم . وثانيا ، كانت هناك فتن لمعارضة « تيير » ، فمن نصير للملكية أسرة « أورليان » عام ١٨٧٠ نراه وقد تحول فصار من أنصار الجمهورية التى يرأسها هو ، وأخذت الجمعية تحاول — ولكن فى عناد — استبعاده ، لأن قانون ٣١ أغسطس ١٨٧١ (قانون «ريفيه» نسبة إلى اسم واضعه) يعطيه حقيقة لقب « رئيس الجمهورية » ولكنه يقيد حقه فى حضور جلسات الجمعية (حيث يتعين عليه إخطار رئيس

الجمعية بذلك مقدما ، ويجعل الوزراء مسئولين أمام الجمعية ورئيس الجمهورية معا ، ورغم كل شئ استمر « تيير » فى غل يد وزرائه ، وفى تولى سلطة الحكم شخصيا : ولذا تخيل قانون ١٣ مارس سنة ١٨٧٣ (قانون « بروجلى ») طريقة ملتوية (على حد تعبير « تيير ») قصد بها القضاء على نفوذه الشخصى وتأثيره على الجمعية ، ومؤدى هذه الطريقة أنه لا يجوز أن تستمع الجمعية إلى رئيس الجمهورية إلا بعد إظهار رغبته عشية ذلك فى طلب الكلمة فيها ، وأن عليه مغادرتها فورا عقب تلاوة رسالته ، وأن تجرى مناقشتها فى غير حضوره ، وبذا لا يمكنه استخدام هذا السلاح الرهيب «ألا وهو مواهبه» من قوة العارضة وحضور البديهة فى ارتجال الردود على معارضيه . وفى نفس الوقت لا يجوز توجيه الاستجواب إلا للوزراء وحدهم ، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل فى أعمال الجمعية فى شئون السياسة الداخلية ، إلا إذا رخص له بذلك مجلس الوزراء بقرار خاص.

وقد استطاع « تيير » ـ وقد تم تقييده بهذه الصورة ـ المقاومة بعد ذلك مدة شهرين ، فلما فقد ثقة الجمعية فى ٢ مايو اضطر إلى الاستقالة ، وانتخب فورا « المارشال ماكماهون » ذلك الجندى العجوز المخلص من أنصار الملكية، ليخلفه على رياسة الجمهورية . وكان كرسى الملك شاغراً ، ولم يبق إلا العثور على شخص الملك الذى يتبوأه ، ولكن كان هناك مطالبان متنافسان على عرش واحد ، أحدهما من سلالة « شارل العاشر » والثانى من سلالة « لويس ـ فيليب » ، وهما : الكونت « دى شانبور» والكونت « دى بارى » . وبعد محادثات مضنية نجح أنصار الملكية الشرعية وأنصار ملكية «أورليان» فى الاندماج : أى فى الالتفاف حول الكونت « دى شانبور » ، وفى هذه المرة كانت فرنسا قاب قوسين من الملكية .

وقد أحبط المطالب بالعرش نفسه هذه المحاولة بإصراره على العناد فى مسألة العلم (تمسك بالعلم الأبيض ، ولم يوافق على العلم المثلث الألوان)

وهو رمز إصراره على ذات عقيدته عن الملكية ، وإذ انقسمت الأغلبية الملكية فى الجمعية على نفسها لاستحكام الخلاف بينها فأنها تشبثت بأهداب حل أخير هو إطالة مدة رياسة « الماريشال » إلى سبع سنوات بصفة شخصية (قانون ٢٠ نوفمبر سنة ١٨٧٣) على أمل أن الكونت « دى شانبور » يكون له من صواب التفكير ما يحمله على الانسحاب ليخلفه « الكونت دى بارى » المعروف بسهولة التفاهم .

وعينت إذ ذاك لجنة من ثلاثين عضواً لتنظيم هيئات هذا النظام المؤقت ، وإنما كان من الواضح جيداً استحالة دوام هذا النظام الموقوت ، فإن بلداً كبيراً لا يمكنه أن يظل طويلا دون نظام ثابت . وقامت مناقشات طويلة لجعل مدة سنوات الرياسة السبع عامة لا شخصية . وفى يناير سنة ١٨٧٥ طرح على بساط المناقشة أول قانون أعدته لجنة الثلاثين بشأن تنظيم السلطات العامة . وفى ٨ يناير أودع المسيو « لابولاى » تعديلا هذا نصه : « تتكون حكومة الجمهورية من مجلسين ورئيس ... » وختم خطابه مناشداً المجلس : « لا تتركونا فى هذا المصير المجهول وأشفقوا على هذا البلد التاعس الحظ » . وفى ٢٩ يناير رفض التعديل بأغلبية ٣٥٩ صوتا ضد ٣٣٦ ، ولكن أعاد المسيو « فالون » تقديمه فى نفس اليوم وفى صيغة أخرى : « يجرى انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية أصوات مجلس الشيوخ والنواب مجتمعين فى هيئة مؤتمر وطنى » وفى اليوم التالى ، ٣٠ يناير ، عقب خطاب من مقدم التعديل الذى صرح : « إن فرنسا تود أن تعرف فى ظل أى نظام يجب أن تعيش » . أحرز تعديل « فالون » ٣٥٣ ضد ٣٥٢ صوتا فقامت الجمهورية بأغلبية صوت واحد .

إن أصعب ما فى الأمر قد تم ، فالمشروعات التى أعدتها لجنة الثلاثين والتى تنص على مجرد تنظيم مدة الرياسة لسبع سنوات بصفة شخصية قد عدلت على هذا الأساس وصوت عليها بغير كبير معارضة وصارت قانونى ٢٤ و ٢٥

فبراير ١٨٧٥ ، الدستوريين .

ثم عينت لجنة ثلاثين جديدة أغلب أعضائها من الجمهوريين فى ٢٥ و ٣٠ مايو لتحضير قانون تكميلى عن العلاقة بين السلطات ، وصار القانون الذى أودع فى ٧ يونيو القانون الدستورى الصادر فى ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ .

النظام الذى أقامه دستور سنة ١٨٧٥:

إن إقرار الأغلبية الملكية فى الجمعية الوطنية القوانين الدستورية لعام ١٨٧٥ ، لم يفقدها البتة كل أمل فى عودة الملكية . فجعلت من همها عمل دستور ينطبق على النظام الملكى انطباقه على الجمهورية ، وفضلا عن ذلك فإن الكونت « فيكتور دى بروجلى » قد بين فى كتابه الذى اشتهر فى عصره « نظرات فى حكومة فرنسا » أن مسألة النظام هى فى حقيقتها أمر ثانوى ، وأنه يتعين إما إقامة ملكية دستورية تشبه الجمهورية ، وإما جمهورية تقارب الملكية الدستورية ... » ولما لم يتسن عمل الأولى أقيمت الثانية : أى أنه أقيم نظام برلمانى من الطراز الأورليانى ، لا تطغى فيه سلطات المجالس على اختصاصات السلطة التنفيذية مطلقا .

وكان يشترك فى السلطة التشريعية مجلسان : مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وقد أدى المثال الانجليزى وتجربة الملكية العائدة وملكية يوليو إلى اعتبار ازدواج المجلسين ركنا أساسيا فى النظام البرلمانى .

ومن جهة أخرى كانت مسحة مجلس الشيوخ الأرستقراطية بعض الشئ ، والتى يضفيها عليه وجود ٧٥ عضوا غير قابلين للعزل ، يختارون عن طريق التجديد الذاتى ، يقصد بها إيجاد التوازن مع الطابع الديمقراطى الصرف لمجلس النواب ، الذى ينتخب أعضاؤه الستمائة على أساس الاقتراع المباشر . وكان اندفاع المجلس الأدنى وشططه فى ضروب الإصلاح من الممكن أن تلطف منه حكمة المجلس الأعلى الذى تغلب عليه النزعة المحافظة ، وهو الذى

كان مؤلفا من عناصر أكبر سنا (٤٠ سنة على الأقل بدلا من ٢٥ سنة لمجلس النواب) أغلبها من أوساط ريفية (كان المائتان وخمسة وعشرون شيخا تنتخبهم هيئة انتخابية تضم فى كل إقليم أعضاء مجلسه وأعضاء المجالس المركزية ومندوبا عن المجلس البلدى فى دائرة كل بلدية مهما كانت أهميتها : فكانت الأغلبية الساحقة إذن للكومون الريفية) وأخيراً كانت النتائج الخطيرة للتغييرات الفجائية فى أغلبية مجلس النواب الذى يتجدد انتخابه كل أربعة أعوام ، يعوض عنها طول مدة نيابة الشيوخ (تسع سنوات) وطريقة التجديد الجزئى لهذا المجلس ، ثلثه كل ثلاث سنوات .

وكانت سلطات المجلسين واحدة من حيث المبدأ : حق اقتراح القوانين ووضعها . (المادة الثامنة من قانون ٢٤ فبراير سنة ١٨٧٥) . لا شك فى أن القوانين المالية كان يجب تقديمها أولا إلى مجلس النواب ، ولكن مجلس الشيوخ كان له امتياز النظر ، بوصفه مجلسا مخصوصا فى الجرائم المضرة بأمن الدولة ، والأمور التى تسند إلى رئيس الجمهورية والوزراء ...

وإزاء المجلسين — كان لرئيس الجمهورية سلطات واسعة : تعيين الوزراء ، وجميع الموظفين والقوات المسلحة تحت إمرته ، وحق اقتراح القوانين بالاشتراك مع المجلسين ، وسلطة إصدار القوانين التى تم التصديق عليها ، وكفالة تنفيذها عن طريق اللوائح الإدارية ، كما كان له ـ فضلا عن ذلك ـ حق دعوتهما ، إلىّ الانعقاد (مع وجوب دعوتهما سنويا ويدوم دور انعقادهما خمسة شهور على الأقل) ، وحق تأجيل جساتهما لمـــدة شهر ، (مرتين على الأكثر كل دورة) ، وحق فض أدوار الانعقاد . وأخيرا وبصفة خاصة حق حل مجلس النواب بعد موافقة مجلس الشيوخ .

ومهما يكن مبلغ مركز رئيس الجمهورية من القوة فقد كان فيه معّ ذلك مرضعان للضعف : تعيينه بواسطة المجلسين مجتمعين فى هيئة مؤتمر

وطنى : ورغم طول مدة رياسته (سبع سنوات) وجواز تجديد انتخابه إلى مالا نهاية ، فقد كان فى وضع أقل بعض الشىء بالنسبة إلى المجلسين اللذين يدين لهما بمركزه ، وقد كان الأمر فى نظر أعضاء الجمعية التأسيسية ثانويا للغاية ، فإن عودة ملك وراثى كان من المأمول أن تقوى السلطة التنفيذية بصورة جد مناسبة .

وعلى عكس ذلك كان من المحتمل أن تبدو عدم مسئولية رئيس الجمهورية فى نظر أعضاء الجمعية التأسيسية أكثر دواما وأخطر ، إذ كانت المسئولية تقع على عاتق الوزراء وحدهم - وهى مسئولية تضامنية وفردية - كما أن توقيعات رئيس الجمهورية فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها الوزير المختص الذى تقع عليه مسئوليتها .

وكان يخشى أن يستحوذ الوزراء على جميع سلطات الملك بحجة مسئوليتهم أمام البرلمان ولكن سلطة الرئيس على البرلمان - وعلى وجه خاص حق الحل - كان من شأنها الحيلولة دون هذا الاغتصاب .

وكان النظام يجمل فى الصورة الآتية : « الرئيس الذى كان له حق حل مجلس النواب من جهة ، وفى الجانب الآخر المجلسان اللذان لهما حق توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى وزارة الرئيس ، وفى النهاية عزلهم ، فإذا مارفض مجلس النواب - فى حالة الخلاف - الثقة بالوزارة التى ألفها الرئيس ، كان لهذا الأخير أن يحله لتقول البلاد كلمتها فيه ، فإن هى بعثت إلى المجلس بأغلبية معادية للوزارة غيرها الرئيس وإلا احتفظ بها ، فكان هناك إذن نظام برلمانى متوازن دعامتاه الرئيس والبرلمان وتحكيم الناخبين عن طريق الحل ، وهو حجر الزاوية .

ولم يكن هذا النظام ليكتب له البقاء مطلقا ، فإن حق الحل قد اندثر بمجرد استعماله مرة واحدة استعمالا غير موفق ، وبسقوطه حرف النظام بأكمله عن معناه .

(ب) أثر العرف فى تعديل دستور سنة ١٨٧٥ :

نص دستور عام ١٨٧٥ على طريقة جد بسيطة لتعديله ، فبعد أن يبدى كل من مجلسى الشيوخ والنواب رغبته فى التعديل على انفراد ، يجتمع المجلسان فى هيئة مؤتمر وطنى ، وقد طبق هذا النظام أربع مرات عام ١٧٧٩ لنقل مركز السلطات العامة إلى باريس الذى جعل أول الأمر فى «فرساى» وعام ١٨٨٤ لتعديل طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ (إلغاء نظام الشيوخ المعينين لمدى الحياة واختصاص الكومون بعدد من المندوبين ناخبى الشيوخ يتناسب إجمالا مع عدد سكانها للتقليل من تفوق الناخبين الريفين) وعام ١٩٢٦ لإنشاء صندوق الاستهلاك المستقل ، وعام ١٩٤٠ لتفويض « الماريشال بيتان » سلطة مؤسسة . فإذا وضعنا هذا التعديل الأخير جانبا — وهو الذى سنعالجه فيما بعد — رأينا أن التعديلات الثلاثة الأخرى لم تكن ذات أهمية كبيرة ، وثانيها هو الذى يمس كيان النظام بتعديل خفيف بالتزيد من طابعه الديموقراطى .

ومع ذلك فكثيراً ما كانت تشن حملات للتعديل يساندها الرأى العام أحيانا ، ويكفى أن نذكر أزمة الماريشال « بولانجيه » المعروفة باسمه ، ومشروعات « دومرج » عام ١٩٣٤ وهى التى لم تؤد إلى نتيجة رغم سهولة إجراءات التعديل . ولا شك أن القائمين على النظام الجمهورى كانوا يذكرون أن هذا اليسر كان مقصوداً من جانب الملكيين لتسهيل عودة الملك ، ولذا فإنهم كانوا ينفرون منه بدافع الغريزة .

ولتعذر تعديل . أحكام دستور سنة ١٨٧٥ بصفة جوهرية ، كان حتما مقضيا أن يناله العرف بالتعديل الذى يحتاج تاريخه إلى تدوين : ولا يسعنا فى هذا المقام إلا بيان خطوطه العريضة ، ويبدو أن التطور تم فى اتجاهين جد مختلفين : الاتجاه إلى حكومة الجمعية أولا ، ثم إلى تفوق السلطة التنفيذية

بعد ذلك ، وإنه لمن العسير فضلا عن ذلك تحديد تاريخ هذا التغيير فى الاتجاه . ولاشك فى أن حرب ١٩١٤ تكون مرحلة أولى ولكن التطور لم يتم حقيقة إلا عام ١٩٣٤ عقب فتنه ٦ فبراير الدامية .

الاتجاه إلى نظام حكومة الجمعية قبل سنة ٩٣٤ :

إن التوازن البديع لنظام عام ١٨٧٥ البرلمانى لم يدم طويلا ، فإن انتخابات سنة ١٨٧٦ قد أتت إلى مجلس النواب بأغلبية من الجمهوريين ، . وقد شجر النزاع بين الرئيس الذى كان ما يزال من أنصار الملكية وبين البرلمان ، وبعد أن خضع الماريشال أولا باختيار وزرائه من بين الأغلبية ؛ فإنه عاد وصمم على المقاومة ، فأقال الوزراء المتمتعين بثقة المجلس ، واختار بدلا منهم حسب رأيه ، واحتكم إلى البلاد بحل مجلس النواب (١٦ مايو ١٨٧٧) .

ومن الناحية القانونية كان هذا الإجراء صحيحا ولا غبار عليه ، أما من الوجهة العملية فقد بدا عمل رئيس الجمهورية انقلابا بالقوة ضد النظام القائم ، حيث لم تخف وزارته ميولها الملكية ، وبعد صراع انتخابى عنيف بعثت الأمة إلى مجلس النواب بنفس الأغلبية ، وهنا أذعن الماريشال مقيلا وزارته ثم مستقيلا هو نفسه بعد مضى فترة من الوقت (١٨٧٩) .

وقد جرت تجربة ١٦ مايو غير الموفقة على حق الحل نفورا لم يستطع الخلاص منه أبداً ، فنظرا لأن الظروف جعلت منه أداة لآخر هجوم شنته الملكية على الجمهورية اعتبر دائما خطرا على النظام ولم يجرؤ بعد ذلك مطلقا أى رئيس للجمهورية على استخدامه ، وإذن فقد ألغى العرف الدستورى هذا الحق .

وقد صار رئيس الجمهورية بعد ذلك ، وبعد تجريده من هذا السلاح الماضى عاجزاً أمام المجلسين ، فمن المستحيل الاعتراض على إرادتهما ، وقد

غدا صفر اليدين مما يستطيع به الضغط عليهما بصورة فعالة ، فاختيار الوزراء صارت تمليه عليه من ذلك الوقت أغلبية أعضاء مجلس النواب ، وهؤلاء بدورهم صار فى مقدورهم الاحتجاج بمسئوليتهم أمام المجلس لرفض اتباع توجيهات الرئيس .

ولم يبق للرئيس بعد ذلك من السلطة إلا شبحها فصار يتعين عليه التصديق على الأعمال التى ينجزها الوزراء باسمه ، ونحن نعلم كيف اضطر «بوانكارية» إلى قبول معاهدة فرساى التى أعدها الوزراء المسئولون ، على حين أنه كان غير موافق عليها فى قرارة نفسه .

وقد حاول بعض الرؤساء القيام بنوع من رد الفعل ضد ضآلة سلطتهم الواهية هذه ، ولكن تلك المحاولات لم يكتب لها النجاح أبدا ، فاضطر أحدهم وهو كازيمير برييه وقد أسخطه أن يرى نفسه مستبعداً من شئون الدولة ، إلى الاستقالة مـــلاحظاً فى أسى ومرارة أن رئيس الجمهورية لم يعد يمارس إلا سلطة واحدة فحسب من بين جميع السلطات التى منحه الدستور إياها ، وهى رياسة الحفلات القومية .

وموضع التساؤل الآن هو : هل يرث الوزراء حقوق رئيس الجمهورية وامتيازاته بحيث تظل السلطة التنفيذية قوية فى مواجهة المجلسين ؟ كان فى الإمكان افتراض ذلك ، فإن وجود رئيس دولة لا سلطة له من السائغ تصوره فى نظام برلمانى ، على أن تكون السلطة فى يدى الوزارة ، وعلى هذا المنوال فإن دور ملك انجلترا ضئيل للغاية ، ولكن الوزراء يحتلون مركزاً فى المقام الأول ، وإذن فقد كان من الجائز الذهاب إلى أن إضعاف سلطة رئيس الجمهورية يقابله تقوية سلطة الوزراء .

ولكن شيئا من ذلك لم يحدث ، فإن سلطات رئيس الجمهورية لم تؤل

إلى الوزارة ، فهى لم تتحرر من نير رئيس الجمهورية إلا لتوضع تحت وصاية المجلسين .

هناك شيئان يكفلان فى انجلترا قوة الوزارة إزاء البرلمان : حق الحل الذى تستعمله الوزارة باسم الملك ، وقوة تماسك أغلبيتها البرلمانية التى يرجع الفضل فيها إلى نظام الحزبين ، فقد أتى على انجلترا حين طويل من الدهر لم يكن فيها سوى حزبين متنافسين ، هما المحافظون والأحرار ، كل منهما يسوده تنظيم دقيق فى جميع مراقى درجاته ، ولم يغير ظهور حزب العمال من هذا النظام إلا مؤقتا ، إذ أعقبه تفكك على نطاق واسع فى حزب الأحرار أدى إلى إقصائه على نحو يكاد يكون تاما عن ميدان الحياة السياسية . وترتب على ذلك أن الحزب الذى يكون فى منصة الحكم هو بالضرورة صاحب الأغلبية المطلقة فى مجلس العموم ، ولما كان الوزير الأول دائما هو زعيم هذا الحزب ، فإن له عليه — وبالتالى على البرلمان — سلطة كبيرة للغاية .

وليس للوزارة فى فرنسا أى واحد من هذين السلاحين ، فهى لم تستحوذ انفسها على حق الحل الذى فقده رئيس الجمهورية ، ومن جهة أخرى فإن تعدد الأحزاب وهو وليد النظام السيء - لإعادة الانتخاب بين من نالوا العدد الأكبر من الأصوات ، إذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة ، لايسفر إلا عن أغلبيات ائتلافية غير ثابتة ، ليس للوزراء عليها أى سلطان نافذ .

وهكذا تغير وجه دستور سنة ١٨٧٥ تماما ، فبدلا من التوازن البديع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الذى يزهى بإقامته ، انتهى الأمر إلى بسط السلطة التشريعية ديكتاتوريتها على التنفيذية ، والبرلمان ديكتاتوريته البرلمانية على الوزاره ، فتحول النظام البرلمانى إلى نظام حكومة الجمعية .

وقد أفاد أحد المجلسين — وهو مجلس النواب — من هذا التطور

بصفة خاصة ، وقام مجلس الشيوخ دائما بدور ملطف ، ومجرد وجوده منع أعضاء مجلس النواب من القيام بنفس الدور الذى قام به أعضاء المؤتمر الوطنى ، ولكن دون تزايد سلطة الهيئة التنفيذية بسبب ذلك ؛ بل الحال على خلاف ذلك ، فإن مجلس الشيوخ قد أعطى نفسه حق إسقاط الوزراء على قدم المساواة مع مجلس النواب . وقد كانت وزارة « ليون بورجوا » آخر وزارة حاولت الصمود أمام اقتراع بعدم الثقة من المجلس الأعلى (١٨٩٦) .

وكان من نتائج حرب عام ١٩١٤ أولا وحوادث سنة ١٩٣٤ ثانيا أن طرأت على دستور عام ١٨٧٥ تعديلات جديدة مصدرها العرف وفى اتجاه مضاد إلى حد ما .

تقوية السلطة التنفيذية بعد عام ١٩٣٤ :

تؤدى كل حرب إلى تقوية السلطة التنفيذية : لأن السرية والسرعة — وهما الشرطان الضروريان لحكومة تسير دفة الحرب — لا يمكن توافرهما فى المجالس .

وهكذا أعادت حرب عام ١٩١٤ إلى السلطة التنفيذية نفوذا فقدته من وقت طويل ، ومع ذلك فإن هذا الأمر لم يتم بغير عناء أوصراع ، ولكن عمل « بريان » أولا ، وشبه الديكتاتورية التى فرضها « كليمانسو » ثانيا ، قد تغلبا على مقاومة أعضاء البرلمان .

وقد تجلت تقوية السلطة التنفيذية هذه فى مظهرين : أولهما داخل هيئة الوزارة نفسها بتركيز السلطات فى يد رئيس مجلس الوزراء .

فمع أن قوانين عام ١٨٧٥ دستورية لم تنص على هذا المركز ، فإنه رأى الضوء معها فى وقت واحد ، وفى عام ١٨٧١ أنشأت الجمعية الوطنية منصب نائب رئيس مجلس الوزراء ، وبهذا الوصف قام « الدوق دى بروجلى »

بالدور الفعلى لرئيس حقيقى لمجلس الوزراء ؛ وفى ١٠ مارس سنة ١٨٧٦ اتخذ « ديفور » لنفسه اللقب مع الوظيفة فى آن واحد ، ولكن سلطة رئيس الوزراء ظلت — بصفة عامة — نظرية أكثر منها حقيقة . وإذا تركنا جانبا بعض الاستثناءات فإن رؤساء مجلس الوزراء قبل عام ١٩١٤ لم يكونوا مطلقاً زعماء حكومة .

ولكن مجرى الأمور قد تغير بنشوب حرب ١٩١٤ ، حيث بدىء من ذلك الوقت فى تنظيم رياسة مجلس الوزراء من الناحية الإدارية ؛ فبدىء أولا بمدير للمكتب ، فسكرتير عام ، ثم بوكيل وزارة فى عهد وزارة « كليمانسو » الذى أحاط نفسه مع ذلك بشخصيات من الدرجة الثانية ، وجعلها تستشعر كل وطأة نفوذه وسلطته .

ومن ناحية أخرى أدت الحرب إلى تعزيز سلطات الوزارة فى مجموعها ، فاستطاع الوزراء ـ متذرعين بالضرورات الحربية ـ أن يتجنبوا فى كثير من الأحوال الرقابة البرلمانية الدقيقة المستعصية ، وأن يستردوا بذلك قسطا موفورا من حرية العمل . على أن الحرب قد استحدثت ـ على نحو خاص ـ فى نظامنا الدستورى البرلمانى أسلوبا عمليا جديدا ؛ ذلك هو نظام المراسيم بقوانين ؛ فقد طلبت حكومة « بريان » ، ـ بمشروع قانون بتاريخ ١٤ ديسمبر سنة ١٩١٦ ـ حق تعديل القوانين المعمول بها فى بعض المسائل المتعلقة بالدفاع الوطنى ، ولكن المشروع رفض بعد سماع الكثيرين من المدافعين عن حقوق البرلمان وامتيازاته ، لاسيما « المسيو بيير لافال » . ولكن فى عهد وزارة « كليمانسو » أسلس البرلمان القياد وأقر القانون الصادر فى ١٠ فبراير سنة ١٩١٨ الذى يرخص للحكومة فى إصدار مراسيم لها قوة القانون فى شئون التموين ، بشرط عرضها على البرلمان للتصديق عليها فى الشهر التالى لإصدارها .

ولما انتهت الحرب لم ينته على صورة تامة ما استحدثته من تدابير ، فتوطدت سلطة رئيس مجلس الوزراء على نحو يختلف شدة تبعا لقوة

شخصية شاغل المنصب .

أما عن التنظيم الإدارى لرياسة مجلس الوزراء ، فإنه لم يتوقف عن السير ، طورا تحت رياسة سكرتير عام ، وتارة تحت إشراف وكيل وزارة . وقد نص قانون ٣ ديسمبر سنة ١٩٣٤ لأول مرة على منصب وزير لشئون رياسة مجلس الوزراء ، بأن عهد إليه باختصاصات إدارية قائمة بذاتها . ومن ذلك الوقت لم يعد رئيس مجلس الوزراء فى حاجة إلى تولى وزارة خاصة . ومن جهة أخرى فإن وجوده قد تجسم ماديا بمكان خاص أعد للرياسة ، وهو قصر « ماتينيون » .

واقترن ذلك بأن أخذ نظام المراسيم بقوانين يفقد طابعه الاستثنائى ، ويتحول إلى نظام عادى للحكم . ومنذ ١٩١٩ رخص قانون ١٧ أكتوبر باستخدامه فى تطبيق التشريع الفرنسى على « الألزاس » و « اللورين » بعد استعادتهما . وفى عام ١٩٢٤ رخص قانون صادر بتاريخ ٢٢ مارس لحكومة « بوانكاريه » باستخدام نظام المراسيم بقوانين أداة لتحقيق أوجه الوفر فى برنامجها الإقتصادى .

حقيقة إن تغير الأغلبية عام ١٩٢٤ وسقوط « بوانكاريه » لم يسمحا مطلقا باستخدام هذا النص ، ولكن عندما عاد « بوانكاريه » إلى الحكم عام ١٩٢٦ تمكن من إقرار قانون ٣ أغسطس الذى تضمن أحكاما مماثلة لأحكام قانون سنة ١٩٢٤ لضمان سرعة القضاء على الأزمة المالية . وفى عام ١٩٣٤ رخص البرلمان « لدومرج » بدوره فى التشريع عن طريق المراسيم بقوانين ، ثم لـ « لافال» عام ١٩٣٤ . ومن ذلك الوقت صار استخدام هـذا النظام مألوفا : فالسلطات المطلقة التى رفض تفويضها « لبلوم » منحت « للمسيو شوتان » فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٣٧ ، ثم « لدلاديية » ثلاث مرات فى ١٣ أغسطس ١٩٣٨ ، وفى ٥ أكتوبر سنة ١٩٣٨ و ١٥ مارس ١٩٣٩ . وأخيرا فإن قانون ٨ ديسمبر ١٩٣٩ جعل من نظام المراسيم بقوانين نظاما طبيعيا

لحكومة الحرب . وفى المدة من ١٩٣٧ إلى سبتمبر ١٩٣٩ استطاعت الحكومة إصدار مراسيم بقوانين أثناء ثلاثة عشر شهرا من ستة وعشرين . هذا إلى أن أغلب الإصلاحات الكبيرة التى تمت منذ عام ١٩٣٤ كانت عن طريق المراسيم بقوانين .

ومن المفيد القول بأن هذا الإجراء مخالف بشكل تأكيد لنص دستور سنة ١٨٧٥ الذى ينص صراحة على اختصاص المجلسين بمباشرة السلطة التشريعية ، إذ أن المراسيم بقوانين هى بمثابة تفويض هذه السلطة التشريعية للحكومة ، وعلى ذلك فالتخريجات البارعة المصطنعة من جانب بعض الفقهاء الذين يرون فيها : إما توسعا فى السلطة اللائحية العادية ، وإما تجريداً لبعض النصوص القانونية من صفتها التشريعية ، ونزعها عنها عن طريق المراسيم بقوانين لا يمكن أن تصمد للفحص الدقيق ، إذ أن عدم جواز التفويض بالاختصاصات هو من القواعد الأساسية فى قانوننا العام ، والأمر هنا كما قرر « المسيو بول بونكور » عام ١٩٢٤ من أعلى منبر مجلس النواب ، وكان مصيبا فى ذلك كبد الحقيقة :

«إن السلطة التشريعية ليست حقا يجوز لنا التصرف فيه ، وإنما هى وظيفة عهد إلينا بها طبقا لأحكام الدستور ، وفى الحدود التى رسمها ، وليس فى استطاعتنا المساس بها دون تغيير الدستور نفسه . »

إننا نقيس هنا مدى قوة العرف الدستورى الكبيرة القادرة ، لا على إكمال الدستور المكتوب فحسب - كما هى حالة نظام رياسة مجلس الوزراء - ولكن أيضا على إدخال تعديلات جوهرية على أكثر نصوص الدستور صراحة . ومثال المراسيم بقوانين يبرر تمام التبرير ما وكدناه فى مستهل هذا الكتاب — وهو الأمر الذى يبدو لأول وهلة غير مستساغ إلى حد ما — من أن دور العرف فى القانون الدستورى يسمو على النص المكتوب ، وأن دوره لا يقتصر على تقرير قواعد لم ترد فى الدستور فحسب ، ولكنه

يضع أيضا قواعد مخالفة لأحكام الدستور .

وهكذا شوه دستور عام ١٨٧٥ من جديد ، وإن اتخذ هذا التشويه اتجاها مضاداً : فبعد أن أدى العرف إلى تفوق المجلسين ، اتجه — على عكس ذلك — إلى سيطرة الحكومة . ومع ذلك فيجدر بنا عدم المبالغة فى هذا الشأن . إن السلطة التى منحت للحكومة باستخدام نظام المراسيم بقوانين كانت مؤقتة تماما ، ولم تكن تعصمها البتة من أهواء النزعات البرلمانية ، فظلت بعد هذا النظام — كما كانت من قبله — مجردة من كل وسيلة للضغط المنتج على البرلمان الذى كانت مسئولة أمامه . وإنه لأمر ذو مغزى ما يلاحظ من أن اللجوء إلى نظام المراسيم بقوانين لم يقلل البتة من تواتر الأزمات الوزارية .

ومن جهة أخرى فإن رئيس مجلس الوزراء الفرنسى كان يعوزه دائما — علاوة على حق الحل الذى لزميله البريطانى — صفة زعيم الأغلبية البرلمانية المتجانسة ، لأن نظام إعادة الانتخاب أدى بصورة منتظمة إلى تفتيت الأحزاب ، وبالتالى إلى استناد الوزارة على قيام أغلبيات ائتلافية ، تحاول بعضها اكتساب تماسك لم يكن مألوفا : مثال ذلك اتحاد عام ١٩٢٤ ، وبصفة خاصة الجبهة الشعبية لعام ١٩٣٦ . وفضلا عن ذلك فإن بعض رؤساء مجلس الوزراء أكدوا القول صراحة بأنهم زعماء الأغلبية (المسيو « تارديه » والمسيو « بلوم » بصفة خاصة) ورغم كل شيء فقد ظلت هذه الأغلبيات غير متجانسة . إذ أضعفت المنافسات بين الجماعات المكونة لها مركز الوزارة . أما إصلاح نظام الانتخابات الذى حبذه البعض فى صورة التمثيل النسبى لعلاج هذا الداء ، فإنه زاد منه فى الواقع . ذلك أن التمثيل النسبى أدى إلى زيادة تفتت الأحزاب ، لا إلى تجمعها . والحقيقة أنه فى فترة قوانين السلطات الكاملة كان رجحان كفة البرلمان سببا فى عرقلة جهود الحكومة ، بحيث انتهى الأمر فى جملته إلى نوع من النظام المجلسى ، يلطفه

منه فترات من الديكتاتورية العابرة غير المستقرة .

ومع أن هذه الديكتاتورية كانت متخاذلة ، فإنها كانت فى الواقع تستر وراءها السلطة المطلقة للأقسام والهيئات الإدارية الكبرى ، وربما كان نظام المراسيم بقوانين يفصح عن سيطرة الهيئات الإدارية على الحكومة أكثر من دلالته على رجحان كفة السلطة التنفيذية على المجلسين .

* * *

المبحث الثانى

الجمهورية الرابعة (١٩٤٠ — ١٩٥٨)

يالها من دعابة لاذعة تلك التى قال صاحبها :

« إن الجمهورية الثانية والجمهورية الرابعة إنما تختلفان من حيث تسلسل الأرقام » .

إنه لم يبالغ إلا قليلا .

ومن المؤكد أن دستور سنة ١٩٤٦ يبدو من حيث مظهره الخارجى وكأنه بأكمله نص جديد لا رابطة له بالنصوص التى سبقته ، فيما عدا إعلان الحقوق لسنة ١٧٨٩ الذى تشير إليه الديباجة . ولكنه فى الحقيقة لم يفعل سوى أن أعاد نظم سنة ١٨٧٥ من جديد ، مع تعديلها فى بعض المواضع . والفرق بين دستور سنة ١٨٧٥ و ١٩٤٦ لا يعدو البتة فرق ما بين ميثاق ١٨١٤ و ١٨٣٠ .

ووجه الشبه بينهما مدهش ، لا سيما وأنه جاء على غير الإرادة الصريحة لواضعيه وللشعب الذى يمثلونه ، لم يخف الطاقم السياسى — الذى أتى التحرير فى يده مقاليد الأمور — رغبته فى عمل شيء جديد ، وقد أيده الناخبون الذين رفضوا بأغلبية كبيرة العدد العودة إلى نظام ١٨٧٥ فى الاستفتاء

الدستورى الذى أجرى فى أكتوبر سنة ١٩٤٥ إلا أن هؤلاء الناخبين أنفسهم رفضوا بعد ثمانية شهور مشروع الدستور الذى أعدته الجمعية ،لابتعاده كثيرا عن نظام الجمهورية الثالثة .

إن هذا التغيير المفاجىء الذى يبدو غريبا فى ظاهره فحسب ، إنما يعبر أصدق تعبير عن التناقض الملازم للشعب الذى حيرته المشكلة الدستورية . ذلك الشعب الذى لم يكن يحس أى تعلق بنظامه الماضى ، ولكنه لم يهتد إلى نظام آخر ، ذلك أن النظام الرياسى الأمريكى الذى فكر البعض فيه دون التصريح به ، هو على غرار نظام حكومة الجمعية الذى حبذه آخرون ، قد بدت له استحالتهما كذلك ، وإذن لم يعـــد أى شكل آخر من صور الديموقراطية ممكن التطبيق سوى النظام البرلمانى القديم الذى تأصلت جذوره وألفته الطباع إلى حد أنه صار شيئا طبيعيا ، على خلاف النظم الأخرى التى تبدو كأنها إطارات نظرية لا تربطها صلة مباشرة بالحياة الحقيقية للبلاد . وعلى حد تعبير « فريرو » :

« إن النظام البرلمانى أظهر أنه النظام الشرعى ، رغم كل أنواع التهكم وأوجه النقد التى مافتئت توجه إليه » .

أى أنه النظام الطبيعى الوحيد ، الذى وجبت له الطاعة دون منازع لمجرد وجوده فحسب . وعلى هـذا المنوال كان الناس فيما مضى يتهكمون على خطأ ملوكهم وعيوبهم ، ولكن دون التعرض للملكية فى ذاتها مطلقا ، أو إقحامها فى الموضوع ؛ لأنهم كانوا يرون فيها الصورة الوحيدة الممكنة للحكومة.

(ا) الفترة الكبيرة الفاصلة بين العهدين (١٩٤٠ — ١٩٤٦)

انتهت الجمهورية الثالثة رسميا فى ١٠ يوليو سنة ١٩٤٠ عندما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر وطنى فى صالة « كازينو فيشى » وخولا « الماريشال بيتان » سلطة عمل دستور جديد . أما الجمهورية الرابعة فإنها قامت فى

٢٧ أكتوبر ١٩٤٦ وهو تاريخ إصدار الدستور الجديد الذى أقرته الجمعية التأسيسية فى ١٨ سبتمبر ، وجرى الاستفتاء بالتصديق عليه فى ١٣ أكتوبر ، وبذا ظلت فرنسا ستة أعوام بغير حكومة شرعية .

ولكن طبيعة الأشياء تنفر من الفراغ فى الشئون السياسية أكثر منه فى أى مجال آخر ، فنظرا لعدم وجود نظام يكرسه نص قانونى ، قامت سلطاته واقعية . لم تكن دائما مجردة من كل سند ، إذ أن حكومة « فيشى » تولت الحكم باقتراع صحيح من المؤتمر الوطنى (٥٨٦ صوتا ضد ٨٠) كما أن الجمعيات التأسيسية فى ١٩٤٥ — ١٩٤٦ كانت وليدة اقتراع شعبى ، والحد الفاصل بين الحكومة الشرعية والحكومة الواقعية غير واضح تمام الوضوح ، ففى يونيو عام ١٩٤٠ كان « الماريشال بيتان » الرئيس الشرعى للحكومة الفرنسية « والجنرال ديجول » مغتصبا للسلطة ، لا سند له ، ولكن فى أغسطس سنة ١٩٤٤ لم يبق للأول من السلطة سوى ظل من الشرعية . على حين توطدت سلطة الثانى التى كرستها نهائيا انتخابات أكتوبر .

حكومة فيشى :

لا شك فى وجوب التفرقة فى التاريخ السياسى لحكومة « فيشى » ، بين فترتين متميزتين تماما ، وذلك فى سنوات عهدها الأربع :

الأولى : الفترة السابقة على ١١ نوفمبر سنة ١٩٤٢ ، حيث ترك لها نجاة المنطقة الجنوبية من الاحتلال : « نصف حرية » وذلك على حد التعبير الهادى الملطف الذى ساقه الماريشال نفسه فى رسالته المؤرخة أول يناير سنة ١٩٤٢ .

والثانية : الفترة اللاحقة ، التى لم يترك له فيها الاحتلال التام لأرض فرنسا أى قسط من الحرية ، ومن حيث الكيان الدستورى فإن يوم ١٨ أبريل سنة ١٩٤٢ الذى أصدرت فيه الوثيقة الدستورية رقم ١١ ، هو الذى يميز أكثر من غيره أهم تغير داخلى فى حكومة « فيشى » ، وقبل ذلك كان رئيس

الدولة وحده منفردا بالحكم الديكتاتورى الذى تقاسمه فيما بعد رئيس الدولة ورئيس الحكومة .

وكان رئيس الدولة يركز فى يديه لغاية ١٨ أبريل سنة ١٩٤٢ جميع السلطات : السلطة المؤسسة بناء على قانون ١٠ يوليو سنة ١٩٤٠ .

والسلطة التشريعية بموجب الوثيقة الدستورية رقم ٢ .

والسلطة التنفيذية . وبصفة خاصة سلطة عمل اللوائح بناء على نفس هذا النص .

وأخيرا السلطة القضائية ، فيما يتعلق بالوزراء وكبار الموظفين الذين ما زالوا فى الخدمة أو تركوها منذ أقل من عشر سنوات ، وذلك بناء على الوثيقة الدستورية رقم ٧ فكان رئيس الدولة يعين ويعزل وفق مشيئته الوزراء المكلفين معاونته فى القيام بهذه المهام المتعددة ، ومع ذلك فلم يكن عدم الإستقرار الوزارى فى عهد حكومة « فيشى » أحسن حالا منه فى ظل الجمهورية الثالثة ، إذ أن الوزراء كانوا ينقسمون وفقا لتدرج معقد فى المرتبة إلى فئتين : وزراء الدولة ، والوزراء بالمعنى الحقيقى لهذا الاصطلاح ، وهم الذين كان يتألف منهم وحدهم مجلس الوزراء ، ويشرف كل منهم على أعمال عدة وزراء دولة .

وهم إذ كانوا مختارين تحت ضغط سلطات الاحتلال التى كانت راغبة فى عودة « بيير لافال » إلى الحكم ، فإن الوثيقة الدستورية رقم ١١ بتاريخ ١٨ أبريل سنة ١٩٤٢ أنشأت منصب رئيس الحكومة المنوط به إدارة سياسية فرنسا الداخلية والخارجية تحت إشراف رئيس الدولة ، الأمر الذى كان جد غامضا ، وانتهى الوضع شيئا فشيئا باغتصاب رئيس الحكومة مكان رئيس الدولة لأن القوانين الدستورية رقم ١٢ و ١٢ مكررا نصت صراحة على اختصاص رئيس الحكومة بالسلطة التشريعية ، دون انتزاعها مع ذلك من الماريشال بيتان الذى استمر يجوز له استعمالها . ولكن القوانين التى يصدرها أخذت تقل تدريجيا ، وانتهى الأمر بانفراد رئيس الحكومة

حده فعلا بسلطة إصدار القوانين .

وفى الوقت الذى تفككت فيه عرى حكومة «فيشى» من الداخل ، فإنها أخذت تفقد أقاليم ما وراء البحار ، الواحد تلو الآخر ، منضوية تحت لواء الحكومة المؤقتة للجمهورية التى استقرت بباريس فى أغسطس سنة ١٩٤٤ ، بينما طويت صفحة الأخرى وسط كارثة الهزيمة الألمانية

الحكومة المؤقتة للجمهورية :

نشأت حكومة الجمهورية المؤقتة من اندماج هيئتين : اللجنة الوطنية الفرنسية فى لندن ، والقيادة العليا المدنية والعسكرية فى الجزائر .

(١) أسس الجنرال ديجول اللجنة الوطنية الفرنسية بلندن فى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٤١ ، وكانت إلى حد ما على غرار اللجان الوطنية التى أنشئت لدى الحلفاء خلال حرب ١٩١٤ — ١٩١٨ .

وابتداء من ١٨ يونيو سنة ١٩٤٠ رفض « الجنرال ديجول » - وكيل وزارة الحربية فى وزارة « بول رينو » والذى كان مبعوثا إذ ذاك فى مهمة إلى لندن - الاعتراف بحكومة « بيتان » التى ألفت فى ١٧ منه ، ووجه نداء عبر الأثير إلى الفرنسيين يدعوهم إلى الالتفاف حوله . وفى ٢٨ يونيو أقرت الحكومة البريطانية به زعيما للفرنسيين الأحرار ، له السلطة على المواطنين المقيمين فى البلاد البريطانية ، وحق إنشاء قوة حربية . وفى ٢٧ و ٢٨ أغسطس هيأ له انضمام الممتلكات المستعمرة فى أفريقيا الاستوائية الفرنسية والكاميرون إلى فرنسا الحـــرة إدارة بعض الأقاليم . ولكن احتلال سوريا - الذى أثار بعض المشاكل الدبلوماسية التى تستلزم قيام هيئة حكومية حقيقية - هو الذى حمل «الجنرال ديجول» على إنشاء اللجنة الوطنية الفرنسية .

(٢) القيادة العليا المدنية والعسكرية التى أنشئت بالجزائر فى ٢٧ ديسمبر

١٩٤٢ تحت إمرة « الجنرال جيرو » ، والتى تولت إدارة إفريقيا الشمالية وأفريقيا الغربية عقب نزول الحلفاء فى ٨ نوفمبر سنة ١٩٤٢ .

وفى إبان تلك العمليات كان موجودا فى الجزائر « الأميرال دارلان » نائب رئيس مجلس وزراء حكومة « فيشى » والخلف المختار « للماريشال بيتأن » ، ولم يعرف على وجه التحديد سبب لوجوده فيها . وقد تذرع « الأميرال دارلان » بحجة خرق اتفاقية الهدنة من جانب الألمان الذين غزوا المنطقة الحرة فى ١١ نوفمبر ، فانضم إلى صفوف جنود الحلفاء واتخذ لنفسه لقب « القائد الأعلى » مع تأكيد ولائه الإسمى لسلطة الماريشال رغم الاحتجاجات الرسمية لهذا الأخير ، ولما اغتيل « الأميرال دارلان » فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٤٢ ، حل مكانه « الجنرال جيرو » فى ٢٧ منه عقب اجتماع مجلس للمستعمرات مؤلف من الحكام والمقيمين العامين لأقاليم ماوراء البحار ، المعترفين بسلطة حكومة الجزائر التى منحت « الجنرال جيرو » لقب القائد الأعلى المدنى والعسكرى ، وبعد ذلك بقليل صدر أمر بتاريخ ١٤ مارس سنة ١٩٤٣ زاد فى قطع الصلة مع حكومة فيشى .

(٣) وبعد محادثات شائكة إلى حد ما ، أمكن الوصول إلى اتفاق بين اللجنة الوطنية الفرنسية والقيادة العليا المدنية والعسكرية ، صدر على أثره أمر بتاريخ ٣ يونيو سنة ١٩٤٣ أقر إدماج الهيئتين فى هيئة واحدة ، هى لجنة التحرير الوطنى الفرنسية . وكان « الجنرال ديجول » و « الجنرال جيرو » ، كلاهما رئيسين لهذه اللجنة على قدم المساواة . وهكذا أدت الظروف إلى إنشاء هيئة حكومية من طراز ثنائى .

ولكن هذه الرياسة الثنائية سرعان ما اختفت نتيجة لاستبعاد « الجنرال جيرو » تدريجيا . وفى النهاية ، وبعد عام تماما من تاريخ تأسيس اللجنة الفرنسية للتحرير الوطنى ، صدر أمر بتاريخ ٣ يونيو سنة ١٩٤٤ بتحويلها إلى « الحكومة المؤقتة للجمهورية » دون أن يغير ذلك فى شىء من تكوينها ولا من خصائصها

القانونية ،إذ بقيت — بصفة خاصة - حكومة واقعية محلية معارضة لحكومة واقعية محلية أخرى ، تضطلع بإدارة بعض الممتلكات الفرنسية ، وكان قيامها فى فرنسا الأصلية يجعل منها الحكومة الوحيدة لفرنسا .

الجمعيـــات التأسيسية :

جرت التقاليد فى فرنسا على أن تفسح الحكومات الديموقراطية المؤقتة مكانها بأسرع ما يمكن ، لجمعية مؤسسة متمتعة بالسيادة التامة .

ولكن فى عام ١٩٤٥ ، عندما سمح انتهـــاء الحرب وعودة الأسرى بإجراء استفتاء ، خشيت الحكومة المؤقتة إن هى سلكت الطريق التقليدى أن تفتح بذلك الباب لألوان خطيرة من النزعات المتطرفة ، ولذا فإنها دعت الشعب الفرنسى إلى الاختيار — عن طريق الاستفتاء الدستورى — بين حلول ثلاثة : « العودة إلى دستور سنة ١٨٧٥ ، أو انتخاب جمعية تأسيسية ذات سلطات مطلقة ، أو انتخاب جمعية مؤسسة محـــدودة السلطات . مع الإيحاء إلى الشعب صراحة بتفضيل الحل الثالث ، وفى الانتخابات التى جرت بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٤٥ أصغت هيئة الناخبين إلى هذه النصائح برفضها الحل الأول بأغلبية ١٨ مليونا ضد سبعمائة ألف صوت ، والحل الثانى بأغلبية ١٢ مليونا ضد ستة ملايين من الأصوات ، وهكذا صار مشروع الحكومة — المطبوع فى ظهر تذاكر الانتخاب — قانون ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٥ ، والذى رتب سلطات الجمعية التأسيسية دون أن تستطيع هذه الجمعية لها تعديلا .

(١) بناء على هذا النص صار للجمعية السلطة التأسيسية ، على أن يجرى التصديق على النصوص التى تضعها عن طريق الاستفتاء الدستورى ، كما خُولت السلطة التشريعية أيضا ، فكان لأعضائهـــا حق اقتراح القوانين بالاشتراك مع الحكومة التى تتولى إصدار القوانين فى مدى شهر ، يجوز لها

خلاله ردها إلى الجمعية لإعادة النظر فيها ، فإذا أقرت الجمعية المشروع ثانيـا بالأغلبية المطلقة لأعضائها ، وجب إصدار القانون فى خلال ثلاثة أيام .

وكانت الجمعية تنتخب رئيس الحكومة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين تتألف منهم ، وكان الرئيس يعرض على الجمعية تشكيل هيئـــة الحكومة وبرنامجها ، وكانت الحكومة مسئولة سياسيا أمامها . ولـكن لم يـكن مجرد رفض أى نص كافيا لإسقاط الحكومة ؛ بل كان يجب لذلك التصويت على اقتراح مستقل بلوم الحكومة ، يودع قبل ذلك بيومين على الأقل — مكتب الجمعية التى تقره بالأغلبية المطلقة لأعضائها . ويلاحظ أخيرا أن سلطات الجمعية التأسيسية كانت موقوتة بسبعة أشهر ، فإذا لم يكن الدستور قد تم إعداده فى هـــذا الميعاد ، أو إذا رفض الشعب مشروع الجمعية ، فيجرى انتخاب جمعية تأسيسية جديدة تمنح سلطات مماثلة لسلطات الأولى .

وهكذا أقام قانون ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٥ نظاما برلمانيا من طراز خاص له أهميته ، نظراً لأن كثيرا من خصائصه انتقلت إلى دستور عام ١٩٤٦ كما اكتسب صفة الدوام نظام الانتخاب الذى وضعته الحكومة المؤقتة لاختيار الجمعية التأسيسية ، والذى استحدث تجديدين هامين :

« حق التصويت للنساء ؛ وبصفة خاصة التمثيل النسبى مع القوائم المغلقة . وحظر المفاضلة بين المرشحين » .

والاختيار من قوائم مختلفة وتوزيع البواقى على أكبر متوسط من أصوات الناخبين .

وهكذا تحقق مرة أخرى ذلك القانون الاجتماعى القائل بأن الجمعيات التى تضع الدساتير تجتهد دائما أن تعيش بعد انتهاء مهمتها ، وذلك فى الدساتير التى تصوغها » .

(٢) وقد أتمت الجمعية التأسيسية المنتخبة فى ٢١ أكتوبر سنة ١٩٤٥ بشق النفس مشروع دستور أقرته بأغلبية ٣٠٩ صوتا (الشيوعيون

الاشتراكيون) ضد ٢٤٩ صوتا ، رغم محاولات الوساطة التى بذلها رئيسها « المسيو فانسان أوريول » الذى كان يود لو أن عمل الجمعية ظفر بإجماع الآراء .

وقد وضع المشروع نظاما برلمانيا يسوده إلى حد كبير طابع حكومة الجمعية ، وهو نظام يشبه النظام المؤقت الذى أقامه قانون ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٥ شبه الأخ لأخيه ، وهو يتضمن فقط إيجاد رئيس للجمهورية مجرد من جميع السلطات « ليس له حتى حق اختيار رئيس مجلس الوزراء ، الذى كانت تنتخبه الجمعية الوطنية مباشرة » وإقامة : مجلسين هما مجلس الإتحاد الفرنسى ، والمجلس الاقتصادى ، دورهما استشارى محض ، وصدر الدستور بإعلان للحقوق ، أكملت فيه المبادىء الكبيرة للحرية السياسية السابق تقريرها عام ١٧٨٩ ببيان للحقوق السياسية والاجتماعية . وفوق ذلك فإننا نطالع فيه استحداثات خطيرة للغاية ، كالتسليم للجمعية الوطنية بجواز وقف مباشرة الحريات العامة لمدة ستة شهور قابلة للتجديد إلى مالا نهاية ، وذلك بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضائها .

ولأول مرة فى تاريخنا الدستورى رفض الشعب المشروع المطروح أمامه فى الاستفتاء الذى جرى بتاريخ ٥ مايو بأغلبية ١٠٫٥٨٤٫٣٥٩ صوتا بالرفض ضد ٩٫٩٥٤٫٠٣٤ صوتا بالموافقة ، وامتناع ٥٫٢٦٢٫٠٣٤ عن التصويت . وطبقا لقانون ٢ نوفمبر ١٩٤٥ انتخبت جمعية تأسيسية ثانية فى ٢ يونيو بنفس الشروط والأوضاع كسابقتها ، وسرت عليها مثلها أحكام قانون ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٥ .

(٣) وكان يجوز للجمعية التأسيسية الثانية أن توالى عقد جلساتها مدة سبعة أشهر كالأولى ، ولكنها وقد جعلت همها عـــدم إطالة المناقشات الدستورية التى استطال أمرها أكثر مما يجب ، وإخراج البلاد من النظم المؤقتة التى تعاقبت منذ ست سنوات ، أسرعت فى أعمالها وختمت مهمتها

فى ثلاثة أشهر ونصف .

واتخذت لجنتها الدستورية أساسا لبحثها المشروع الذى رفض فى ٥ مايو مع تعديله فى ثلاث من نواحيه الرئيسية :

(١) بزيادة اختصاصات مجلس الاتحاد الفرنسى الذى غدا مجلس الجمهورية

(٢) بالتوسع فى سلطات رئيس الجمهورية المذكورالذى صار يشترك بصورة أقوى فى اختيار رئيس مجلس الوزراء .

(٣) بتعديل النصوص الخاصة بمركز الاتحاد الفرنسى .

ولقد قام الحزب الاشتراكى على نحو ظاهر ، بدور الوسيط الموفق بين الحزب الشيوعى وحزب الحركة الجمهورية الشعبية ، حيث كان الأول يرى الابتعاد إلى أقل قدر ممكن عن نظام ١٩ أبريل ، على حين يهدف الثانى — على العكس — إلى الذهاب إلى نظام برلمانى أدق وأوثق ، كما بذل رئيس الجمهورية أيضا « فانسان أوريول » جهودا جديدة للوصول إلى نص يرتضيه الجميع ويمكن أن تصوت فى جانبه الأحزاب الثلاثة الكبيرة .

وافتتحت المناقشات فى الجمعية فى ٢١ أغسطس ، ودامت شهرا بالضبط لغاية ٢١ سبتمبر ، وقد مكن اتفاق الأحزاب الثلاثة الكبرى من استبعاد أهم التعديلات التى تقدمت بها المعارضة ، ولكن هذا الاتفاق لم يتسن حول كثير من النقاط إلا باستبعاد المسائل الصعبة التى أرجئت لتعالجها القوانين النظامية ، أو حتى مجرد قوانين عادية ، ولهذا كان المشروع الثانى أمعن فى الإيجاز من الأول ، وعقب القراءة الثانية التى طلبتها حركة الجمهورية الشعبية أعيد فتح باب المناقشة فى ٢٨ سبتمبر ، وتم فى نفس اليوم إقرار المشروع نهائيا بأغلبية ٤٤٠ صوتا ضد ١٠٦ .

وجرى الاستفتاء يوم ١٣ أكتوبر سنة ١٩٤٦ وتميزت المعركة الانتخابية بتدخل « الجنرال ديجول » الذى وقف ضد الدستور ، وقد وضع هذا

المسلك الحركة الجمهورية الشعبية فى مركز دقيق للغاية ، فوقع ناخبوها فى حيرة من أمرهم بين تعليمات الجنرال وتوجيهات حزبهم . وانتهى به الأمر إلى التوصية بقبول الدستور لإمكان تنقيحه ، فكان بذلك متناقضا مع نفسه

وفى وسط هذا الغموض قرر الكثير من المواطنين الإمتناع عن التصويت ، وقد وُوفق على الدستور بأغلبية ٤٧٠ و٢٩٧ و٩صوتا بالقبول و٤٥٩و١٦٥ و٨ صوتا بالرفض وامتناع ٦٣٥ و ٥١٩ و ٨ ، فكانت نسبة مؤيديه ٣٣ ر ٣٥ ٪ فقط من أصوات الناخبين التى كانت تنقص ٦٥٠٠٠٠ عن الأصوات التى نالها المشروع الذى رفض فى ٥ مايو . وبذلك ظفرت فرنسا فى النهاية ، وبعد فترة فاصلة امتدت ست سنوات ، بنظام دستورى صحيح .

(ب) دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ :

إن النظام الذى أقامه دستور سنة ١٩٤٦ كبير الشبه بنظام عام ١٨٧٥ كما ذكرنا ذلك آنفا . فنحن بإزاء نفس النظام البرلمانى الذى يرجع إلى الأصل البريطانى ، مع تشعب السلطة التنفيذية فيه إلى شعبتين : رئيس الدولة ، وهيئة الوزارة مع مسئوليتها أمام البرلمان . وإذا كانت بعض الأسماء فيه قد تغيرت (حلت الجمعية الوطنية محل مجلس النواب ، ومجلس الجمهورية محل مجلس الشيوخ) ، فإن هذه الأسماء المبتكرة ذاتها لم يتسن قبولها بغير صعوبة . وفضلا عن ذلك فإن أعضاء الجمعية الوطنية كانوا يدعون « النواب » من البداية ، وأعضاء مجلس الجمهورية ناضلوا نضالا عنيفا ليظفروا فى النهاية بحق تسميتهم « الشيوخ » ، إلا أن بعض الفروق الجوهرية ظلت باقية مع ذلك ، سواء فى النظم أو فى الروح التى تسيرها وتحددها ، وإلى جانب ذلك يجب أن نفرق فى هذا الصدد بين نظام عام١٩٤٦ وبين التعديلات التى لحقته بعد ذلك .

نظام عام ١٩٤٦ :

كان دستور سنة ١٨٧٥ من صنع الملكيين الذين وضعوا نظاما برلمانيا على غرار نظام « لويس فيليب » وهو الذى صار نظاما جمهوريا بحكم الظروف. والأمر على خلاف ذلك مع واضعى دستور سنة ١٩٤٦ الذين كانوا مصرين على التمسك بالنظام الجمهورى . وقد كانت التقاليد أقوى فى إلباسه الشكل البرلمانى من عقيدتهم فيه واقتناعهم به . وهكذا كان نظام سنة ١٨٧٥ برلمانيا أكثر منه جمهوريا ، على حين كان نظام سنة ١٩٤٦ جمهوريا أكثر منه برلمانيا .

فمن حيث التقاليد المذهبية الفرنسية نجد الجمهورية مرتبطة بفكرة أساسية هى « سيادة البرلمان » ، وهذا الإصطلاح ، وإن يكن أقل شيوعا ، فإنه أدق من مبدأ سيادة الأمة الذى لا يعنى شيئا ، لأنه يتمشى مع كل نظام . ومع ذلك فإن له نفس المغزى الدقيق فى أن البرلمان له السيادة لأنه يمثل الأمة ، وبهذا المعنى يكون من أنصار الجمهورية كل من يدافع عن البرلمان ويطالب بتوسيع حقوقه وامتيازاته ، أما زيادة سلطات الحكومة وحمايتها ضد المجالس ، فإنه - على العكس - يعبر عن اتجاه رجعى ، ومن هذه الزاوية لا يوجد أى شك فى أن دستور سنة ١٨٧٥ كان رجعيا ، ودستور سنة ١٩٤٦ جمهورى النزعة ، فقد حاول الأول الحد من قوة المجلسين ، على حين يكرس الثانى سيادتهما وإخضاع الحكومة لهما ، ولنذكر على سبيل المثال - من النتائج العملية المترتبة على سيادة البرلمان - الحظر الصريح لاستعمال نظام المراسيم بقوانين الذى يحرم السلطة التنفيذية من سلاح كان أساسيا طوال السنوات الأخيرة من عهد الجمهورية الثالثة .

وفضلا عن ذلك فإن اصطلاح « سيادة البرلمان » غير دقيق ، إذ المراد به هو سيادة الجمعية الوطنية دون مجلس الجمهورية ، ذلك أن من أهم

ما استحدثه دستور سنة ١٩٤٦ فى الواقع هو نظام المجلس الواحد فى ظاهر من ازدواج المجلسين .

ذلك أن مجلس الجمهورية ، فيما عدا مشاركته فى اختيار رئيس الجمهورية مرة واحدة كل سبع سنوات ، وفى تكوين بعض هيئات الدولة (اللجنة الدستورية ومجلس الاتحاد الفرنسى ومجلس القضاء الأعلى) فإنه لا يملك فى الواقع سوى سلطة استشارية ، حيث تعرض عليه مشروعات القوانين التى تقرها الجمعية الوطنية لإبداء رأيه بالتصويت عليها ، ولكن الجمعية الوطنية غير مقيدة به ، والواجب الوحيد المفروض عليها فى هذا الشأن ، هو إعادة النظر فى النص فى قراءة ثانية ، ومع ذلك إذا جاءت معارضة مجلس الجمهورية باقتراع علنى وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم ، فإن الجمعية الوطنية لا يجوز لها مخالفته إلا باقتراع يجرى بنفس الطريقة .

(٢) إن سيادة البرلمان مقرونة إلى صدارة الجمعية الوطنية ، تفسر التنظيم الجديد لأدوار الانعقاد ، وهى التى تبدو كأنها مشكلة فنية محضة ، ولكن أهميتها السياسية كبيرة فى الحقيقة ، إذ كلما ازداد انعقاد البرلمان قلت حرية الحكومة فى العمل .

وهناك فرق عميق يميز من الأصل بين الجمهوريتين الثالثة والرابعة . ففى الأولى لا يجوز أن يدوم دور الانعقاد أكثر من خمسة شهور (من يناير إلى يونيو) ، أما العادة التى جرت بدعوته فوق ذلك إلى الانعقاد فى نهاية العام لإقرار الميزانية ، فلم يكن يفرضها الدستور ، وكان من الجائز العدول عنها بجعل السنة المالية تبدأ فى أول أبريل ، كما جرى العمل بذلك فى بعض الأوقات ، وعلى أية حال فإن البرلمان لم يكن ينعقد بصفة متصلة إلا لمدة أربعة شهور تقريبا كل عام . ومن جهة أخرى فقد كان للحكومة — من وسائل التأثير على البرلمان مالا يمكن التهوين من شأنه — حق تعطيل

دور الاجتماع العادى ، وتأجيل جلساته خلال خمسة شهور ، وحق فض الدورة وتأجيل موعدها ، وحق دعوته إلى الاجتماع فى دور انعقاد غير عادى ، وحق تعطيل هذه الدورة وتأجيلها وفضها دون قيد . وكان الاستعمال البارع لهذه الامتيازات المختلفة يهيئ الكثير من الفرص لرئيس مجلس الوزراء الماهر ، وهو ما استخدمه البعض فى لباقة وبراعة .

أما فى دستور سنة ١٩٤٦ فقد فقدت الحكومة فى الواقع كل تأثير فى الدورات البرلمانية ، فالبرلمان وحده هو صاحب الحق فى الدعوة إلى اجتماعاته وفى وقفها وتأجيل جلساتها . والجمعية الوطنية وحدها هى التى تملك دعوة البرلمان إلى الانعقاد ووقف جلساته وتأجيلها ، لأن مجلس الجمهورية لم يكن له سوى اتباع قراراتها فى هذا الشأن ، ولم يكن دور الاجتماع العادى ليفض إلا بإرادة الجمعية الوطنية ذاتها ، والتى لا تملك تعطيل هذا الدور مدة تزيد على الشهور الأربعة « مع اعتبار كل تأجيل للجلسات يتجاوز الأيام العشرة تعطيلا لها » ، وفضلا عن ذلك فالواقع من الأمر ، أن فترات التعطيل لم تبلغ هذا الحد فى السنوات الأولى لتطبيق الدستور ، إذ أن العطلة البرلمانية الكبرى لم تدم فى صيف عام ١٩٤٧ سوى ثمانية أسابيع خفضت إلى سنة ، عام ١٩٤٨ ، وبعد أن زادت إلى تسعة أسابيع عامى ١٩٤٩ و ١٩٥٠ عادت فهبطت إلى خمسة فقط عام ١٩٥١ ، وفى عام ١٩٥٢ اقترب الأمر من التقليد القديم فكانت العطلة اثنى عشر أسبوعا .

(٣) كما أنه من الممكن أيضا أن نلحق بفكرة سيادة البرلمان الإجراء الجديد لتعيين رئيس مجلس الوزراء ، إذ كان دستور سنة ١٨٧٥ يعهد إلى رئيس الجمهورية بمهمة اختيار الوزراء ، ولكنه فى الواقع كان يكتفى بتعيين رئيس الوزراء الذى كان بعد ذلك يختار أعوانه ، وكانت التقاليد — لا النصوص — تقضى بأن تمثل الوزارة المشكلة على هذا النحو ، أمام

المجلسين ، وفى مشروع أبريل سنة ١٩٤٦ الدستورى ، حذف تدخل رئيس الجمهورية فى الأمر ، ونص على انتخاب رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين تتألف منهم الجمعية الوطنية ، ولكن دستور أكتوبر أعاد فى النهاية لرئيس الجمهورية بعض اختصاصاته ، حيث أنه صار يختار رئيس مجلس الوزراء الذى يتعين عليه التقدم عقب ذلك للجمعية الوطنية ، لإحراز ثقتها حتى يقلد منصبه بالشروط السابقة ، ثم يختار وزراءه بعد ذلك ، وهذه سلسلة من الإجراءات كثيرة التعقيد ، تعيد إلى الذهن حكمة « تيير » عما سماه الأساليب المعقدة ، ولكن خطها العريض واضح من ثنايا تلافيف التفاصيل . فالمقصود هو تدخل الجمعية الوطنية ذات السيادة ، قبل تشكيل الوزارة ، باقتراع رسمى غير يسير يؤكد سيادتها ...

(٤) إن تنظيم حق السلطة التنفيذية فى حل الجمعية الوطنية يندرج فى نفس هذا الإطار العام من الأفكار ، وإذا كان قد بقى منصوصا عليه دائما فى أحكام الدستور ، فإنه محاط بالكثير من الإجراءات التى تجعل استعماله عسيرا جدا ، إذ لا يجوز حلها أبدا خلال الشهور الثمانية عشر الأولى من كل فصل تشريعى ، ثم بعد ذلك لا يجوز حلها إلا بتوافر شرطين أساسيين :

(١) حدوث أزمتين وزاريتين خلال ثمانية عشر شهرا متوالية .

(٢) أن تكون هاتان الأزمتان نشأتا عقب اقتراح بلوم الوزارة أو اقتراع على الثقة بها ، الأمر الذى من شأنه استبعاد الأزمات المترتبة على الاستقالة ، أو رفض تقليد رئيس مجلس الوزراء المختار سلطته .

ورغم كل شىء فإن هذا لم يمنع إحدى الحكومات من حل الجمعية الوطنية فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٥ بمجرد إمكان توافر شروط استعمال حق الحل لأول مرة .

(٥) وأقل من ذلك وضوحا تطبيق فكرة السيادة البرلمانية فى مجال الاقتراع بعدم الثقة ، إذ أنه فى ظل نظام عام ١٨٧٥ لم يكن هذا الموضوع يشترط فيه أى إجراء شكلى ، فكان يجوز لأى وزير طرح مسألة الثقة فى أى وقت شاء . وكان الاقتراع يجرى عليها بمجرد طرحها دون اتباع إجراءات خاصة ، أما فى ظل نظام عام ١٩٤٦ فإن الأمور لم تعد على مثل هذه الدرجة من البساطة ، فرئيس الوزراء وحده هو الذى يجوز له طرح مسألة الثقة ، بعد الترخيص له بذلك من الوزارة ، ولا يجوز الاقتراع عليها إلا بعد مضى يوم كامل من عرضها . ويجرى الاقتراع علنا مع اشتراط أغلبية خاصة ، كالأغلبية المشترطة فى تولى رئيس مجلس الوزراء مهام منصبه ، وهى الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية ؛ أما الاقتراح بلوم الوزارة فيجوز تقديمه من أحد النواب ، دون تدخل من جانب الوزراء ، ويجرى الاقتراع عليه بنفس الأوضاع .

الاصلاحات التى تمت منذ عام ١٩٤٦ :

يجب التمييز هنا بين إصلاحات نظام الانتخاب وبين الإصلاحات الدستورية ذاتها التى كانت أصعب من الأولى .

(١) الإصـــلاحات الإنتخابية :

إن النظام الذى تقرر عام ١٩٤٦ كان يقوم بأسره على التمثيل النسبى الذى بدأ عام ١٩٤٥ ، وكان هذا النظام يتبع بصورة مباشرة فيما يختص بالجمعية الوطنية ، أما فيما يتعلق بمجلس الجمهورية ؛ فقد تحققت نفس النتائج عن طريق أساليب غاية فى التعقيد ، وعلى ذلك كان تأليف المجلسين واحدا فى الواقع .

وقد أحدثت ثغرة أولى فى هذا النظام بقانون ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٤٨ الذى أعاد على وجه التقريب — فيما يتعلق بمجلس الجمهورية — النظام

الإنتخابى القديم لمجلس الشيوخ فى عـــهد الجمهورية الثالثة ، فلم يعد التمثيل النسبي يطبق بعد ذلك إلا فى المديريات التى تنتخب أكثر من أربعة أعضاء (١١ من بين ٩٠) . كما أن الأمر اقتصر على نظام نسبي غير مباشر . وفضلا عن ذلك فقد أعيد نظام الإنتخاب بالأغلبية على دورين ، وفى نفس الوقت كان التفاوت الكبير بين تمثيل المدن والريف يكفل وجود أغلبية ساحقة ريفية ومحافظة فى مجلس الجمهورية ، فمن بين حوالى ر ١٠٠٠٠٠ ناخب للشيوخ كان ٥٥٧٠٠ : ناخبا أى الأغلبية المطلقة تبعث بهم القرى التى يقل عدد سكانها عن ١٥٠٠ نسمة ، والتى يبلغ مجموع سكانها ١٤ مليون نسمة : « أى ثلث سكان فرنسا تقريبا » بمعـــدل مندوب ناخب لمجلس الشيوخ عن كل ٢٦٠ نسمة فى القرى التى يبلغ عدد سكانها ١٥٠٠ نفس ، ولكل ٣٦٠ نفس فى تلك التى يتراوح عدد سكانها بين ١٥٠٠ ر ١٠٠٠٠ ، ولكل ٥٤٠ فى تلك التى تتفاوت عدد سكانها بين ١٠٠٠٠ ـ ٥٠٠٠٠ ، ولكل ٢٢٥٠ فى تلك التى يزيد عدد سكانها عن ٥٠٠٠٠ ، وبمعدل ناخب لكل ٤٤٠٠ نسمة فى باريس .

وكان النضال أحمى وطيسا فى انتخابات الجمعية الوطنية . ومنذ عام ١٩٤٥ ثار جدل حاد بين أنصار التمثيل النسبي وخصومه الذين أراد المتطرفون منهم العودة إلى نظام الأغلبية القديم على دورين فى نطاق القسم ، وهو نظام الإنتخاب الذى كان معمولا به فى الجمهورية الثالثة ، وقد اكتسب هذا الجدل أهمية كبرى فى الشهور الأولى من عام ١٩٥١ : أى عشية الإنتخابات الجديدة ، وتمخض فى النهاية عن قانون ٩ مايو سنة ١٩٥١ الذى أبقى على مبدأ التمثيل النسبي الذى أخذ به عام ١٩٤٦ مع تعـــديله فى كثير من مواضعه الهامة .

ويتلخص الإصلاح الجوهرى فى « انضمام قوائم الترشيح ذات البرامج المتشابهة ، وبمقتضاها يجوز لقائمتين أو أكثر — فى نظام التمثيل النسبي ،

وبموجب تصريح يودع ديوان المديرية قبل بدء المعركة الإنتخابية بثلاثة أيام أى ثلاثة وعشرين يوما قبل اليوم المحدد لإجراء الانتخابات أن تبدى رغبتها فى الانضمام بعضها إلى بعض فى إحدى الدوائر الإنتخابية لصالح أكثرها إحرازا لأصوات المرشحين . ولا يجوز ذلك إلا للقوائم المكونة من مرشحين ينتمون إلى أحزاب « قومية » أى التى تتقدم بمرشحين فى ثلاثين مديرية على الأقل . ويجب التميز حينئذ بين حالتين :

(ا) عدم حصول أية قائمة ، على انفراد ، أو أية مجموعة من القوائم المنضمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعطاة ، فيستمر تطبيق نظام التمثيل النسبى طبقا لطريقة أكبر متوسط ، وكانت هذه هى الحال فى انتخابات ٢٧ يونيو سنة ١٩٥١ فى ٣ / ٢ دوائر فرنسا الأوربية .

(ب) حصول إحدى القوائم ـ منفردة أو مجموعة من القوائم المنضمة ـ على الأغلبية المطلقة ، وعندئذ يسرى نظام الأغلبية فتفوز هذه القائمة أو المجموعة من القوائم بجميع المقاعد ، ولا تظفر قوائم أقلية الأصوات بأى مقعد ، فإذا كنا بإزاء مجموعة من القوائم المنضمة ، جرى توزيع جملة المقاعد بينها بحسب التمثيل النسبى الذى لا يطبق حينئذ إلا فيما بين القوائم المنضمة .

وفى انتخابات عام ١٩٥١ حققت هـــذه الطريقة النتائج التى أرادها أنصارها ، وهى إضعاف الأحزاب المتطرفة « الشيوعيين وحركة تجميع الشعب الفرنسى » . وتقوية أحزاب الوسط ، ولكنها استتبعت نتيجة ثانية لم يلق واضعوها إليها كبير بال ، ألا وهى إضعاف اليسار بالنسبة إلى اليمين ، فكانت خسارة الشيوعيين من بين الأحزاب المتطرفة فى المقاعد أكثر من حركة تجميع الشعب الفرنسى فى الوسط ، وذلك بفعل النظام الإنتخابى . (ومن بين أحزاب الوسط كان كسب الوسط اليسارى ـ الحركة الجمهورية الشعبية ، والشعبة الفرنسية للاتحاد الدولى للعمال ـ من المقاعد (٤٦) أقل من

الوسط اليمينى (كتلة الجمهوريين اليساريين المستقلين والمعتدلين : ٥٧) حيث كانت أغلبية البرلمان فى صف اليمين أكثر من أغلبية البلاد : فحصلت الأحزاب الثلاثة التى تكون منها الائتلاف عام ١٩٤٥ (الشيوعيون والاشتراكيون والجمهوريون الشعبيون) على ٥٣٫٣ ٪ من مجموع أصوات الناخبين ، ولكنهم لم يحصلوا إلا على ٤٦٫٧ ٪ من المقاعد فقط . وفى انتخابات عام ١٩٤٦ استطاع نظام المنضمة القوائم أن يلعب دورا عكسيا ، وهكذا كانت الجمعية الوطنية أصدق تمثيلا لتوزيع الأصوات .

(٢) الاصلاحات الدستورية :

كانت التقلبات التى مر بها تنقيح الدستور أكبر من ذلك ، فقد تم إصلاح متواضع بتاريخ ٧ ديسمبر عام ١٩٥٤ بعد جهود دامت أربع سنوات ، وقد أطلق عليه أحيانا الإصلاح الصغير ، إذ أنه لم يتناول سوى بعض نقاط تفصيلية ، كان أهمها خاصا بتحديد الدورات البرلمانية (العودة إلى نظام الدور العادى الذى يجوز للحكومة فضه فى نهاية سبعة شهور ، ويلاحظ أنه كان يبدأ إذ ذاك من شهر أكتوبر ، الأمر الذى كان يتضمن إقرار الميزانية ، ولا يجعل هناك فائدة من اللجوء إلى دورة استثنائية) . وإلغاء شرط حصول رئيس مجلس الوزراء على الأغلبية المطلقة لتعيينه فى منصبه الذى كان يتم منذ ذلك الوقت بعد اختياره وزراءه ، والتوسع فى اختصاصات مجلس الجمهورية بإعادة نظام رد المشروعات بين المجلسين مادام أن الإتفاق بينهما لم يتم (إلا أن مدتها قصرت على مائة يوم بعد إقرار الجمعية الوطنية للنص فى قراءة ثانية) . ومن جهة أخرى ، فقد مجلس الجمهورية حقه فى تعطيل النص نهائيا (بالاعتراض عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه) . ولكن هذا التنقيح المحدود لم يمس مشكلة النظام الجوهرية فى شىء : أى مشكلة عدم الاستقرار الوزارى .

وقد أدى إجراء ثان للتنقيح إلى الاقتراع على مشروع أقرته الجمعية الوطنية بعد القراءة الأولى بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٩٥٨ ، وتتناول أحكامه ،

وهى أهم بكثير مما سبق — ثلاث نقط رئيسية :

أولا — إلغاء حق النواب فى الاقتراح فيما يتعلق بالنفقات العامة إلغاء تاما .

ثانيا — عندما تطرح الحكومة مسألة الثقة فإنه يجب على المعارضة أن تودع « اقتراحا بعدم الثقة » . وإلا أعتبر المشروع الذى طرحت مسألة الثقة عليه قد صار إقراره ، كما لم يعد للنواب — عند الاقتراع على الاقتراح بعدم الثقة — حق الامتناع عن التصويت إلا لعذر صحيح مقبول .

ثالثا — التوسع الجديد فى حق الحل ، فأصبح جائزا فى حالتين :

(ا) حل تلقائى ، عند إسقاط الحكومة قبل مضى أقل من عامين من تقلدها منصب الحكم على أثر اقتراع باللوم أو بسحب الثقة إذا كان رئيس مجلس الوزراء قد صرح قبل التصويت بأنه سيترتب عليه الحل (ولكن الأحكام لا تطبق خلال الثمانية عشر شهرا الأولى من صدور التشريع ، وذلك مالم تحدث أزمتان وزاريتان) .

(ب) يجوز لرئيس الجمهورية — بناء على طلب مجلس الوزراء — حل الجمعية الوطنية فى السنة الأخيرة من الفصل التشريعى . ولكن سقوط الجمهورية الرابعة لم يسمح بإقرار هذا المشروع .

المبحث الثالث

الجمهورية الخامسة

فى ١٣ مايو سنة ١٩٥٨ قامت فتنة محلية فى مدينة الجزائر ، ترجع إلى عجز السلطات المحلية المنوط بها حفظ الأمن ، أدت إلى تفكك الجمهورية الرابعة . وفى أول يونيو ولت الجمعية الوطنية — تحت ضغط الجيش — «الجنرال ديجول» رئيسا للحكومة ، وفى ٣ يونيو منحته سلطة إعداد دستور جديد ، على أن يعرض على الشعب لاستفتائه فيه ، وبتاريخ ٢٨ سبتمبر

صودق على المشروع الذى أعد بهذه الكيفية بأغلبية تكاد تبلغ ٨٠ ٪ من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم ، وفى أكتوبر صدر هذا الدستور، وهكذا ولدت الجمهورية الخامسة .

(١) قيام الجمهورية الخامسة :

وما إن تمت تولية « الجنرال ديجول » على نحو قانونى صحيح ، حتى بادرت الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ إلى منحه سلطات استثنائية بموجب قانون دستورى بتاريخ ٣ يونيو سنة ١٩٥٨ .

(ب) القانون الدستورى الصادر فى ٣ يونيو سنة ١٩٥٨ :

لقد تسنى التصويت على هذا الدستور طبقا لإجراءات قانونية صحيحة فى شكلها . ذلك أن الجمعية الوطنية قررت بتاريخ ٢٤ مايو سنة ١٩٥٥ ، كما قرر مجلس الجمهورية فى ١٩ يوليو سنة ١٩٥٥ أن الحاجة تدعو إلى تعديل الدستور ، وبصفة خاصة المادة ٩٠ منه ، وهكذا كانت الجهود الوئيدة من جانب الجمهورية الرابعة نحو التجديد هى التى سمحت بإسقاطها على نحو قانونى .

وهناك بعض الشبه بين تتابع إجراءات السلطات المطلقة « من تشريعية ودستورية » التى منحت للحكومة فى يونيو سنة ١٩٥٨ ، وتلك التى منحت لسابقتها منذ ١٨ سنة تقريبا (انظر ص ١١٤)، وإن كان من الواضح أن الوضع السياسى كان جد مختلف ، ففى الحالتين نقلت الهيئة المؤسسة اختصاصاتها إلى الحكومة بشرط التصديق على النصوص التى تعدها فى استفتاء شعبى . فالصورة الإجمالية العامة واحدة فى الحالتين ، ولكن ثلاثة اختلافات هامة تفرق — مع ذلك — بين القانونين الدستوريين الصادرين فى ١٠ يوليو سنة ١٩٤٠ و ٣ يونيو سنة ١٩٥٨ ، وهذا بخلاف الفروق السياسية .

فأولا — ليست طريقة منح السلطة المؤسسة للحكومة واحدة

فى الحالتين ، إذ أنه فى عام ١٩٤٠ كان الأمر تفويضا للحكومة بالسلطة ، فزودها المؤتمر الوطنى بجميع السلطات لوضع دستور جديد .

أما فى عام ١٩٥٨ ، فقد عدلت بصفة انتقالية المادة ٩٠ من الدستور ، وهى التى تنظم إجراءات تنقيحه ، فكان الأمر يتعلق صراحة بتنقيح طريقة التنقيح ، ومن جهة أخرى فإن السلطة المؤسسة أعطيت للحكومة التى وليت الحكم فى أول يونيو سنة ١٩٥٨ ، وبهذا استبعد الطابع الشخصى للتفويض بالسلطة الذى تم فى ١٠ يونيو سنة ١٩٤٠ وهذا الفرق شكلى محض ، وهو يعبر عن الاحتياطات التى اتخذت لتلافى قيام تشابه جد ملحوظ ، و هو كل ما فى الأمر :

وثانيا : أن قانون ٣ يونيو سنة ١٩٥٨ ينص على تحديد للسلطة المؤسسة المخولة للحكومة بهذه الكيفية ، بجعلها أضيق من تلك التى يتضمنها قانون ١٠ يوليو سنة ١٩٤٠ ، وكان من المحتم أن يطبق الدستور المقبل الذى يضعه مجلس الوزراء خمسة مبادىء :

(١) الاقتراع العام هو المصدر الوحيد للسلطة ، فيجب أن تنبثق منه السلطتان التشريعية والتنفيذية أو من هيئات منتخبة على أساسه .

(٢) يجب فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية إحداهما عن الأخرى ، على وجه يكفل قيام الحكومة والبرلمان كل فيما يعنيه وعلى مسئوليته — بكامل اختصاصاته .

(٣) يجب أن تكون الحكومة مسئولة أمام البرلمان .

(٤) يجب ضمان استقلال السلطة القضائية حتى تكون فى مركز يسمح لها بكفالة احترام الحريات الأساسية كما تعرفها ديباجة دستور عام ١٩٤٦ وإعلان حقوق الإنسان الذى تشير إليه .

(٥) يجب أن يسمح الدستور بتنظيم العلاقات بين الجمهورية والشعوب المشتركة معها .

هذه الأسس الخمسة هى على حد عبارة مشهورة ، « على جانب كبير من الأهمية لأنها تحدد اتجاه الدستور الجديد » .

(٣) ويأتى فى المقام الثالث النص على إجراءات الإستشارة ، ذلك أنه يتعين حتما على الحكومة ، وهى بسبيل وضع المشروع الذى ستعرضه بعد ذلك لاستفتاء الشعب فيه ، استشارة لجنة دستورية ثلثا أعضائها على الأقل من أعضاء البرلمان الذين تعينهم اللجان المختصة فى الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية (بنسبة الثلث على الأقل من أعضائها) ، ثم يرسل مشروع الدستور الذى أعدته الحكومة بعد استشارة هذه اللجنة إلى مجلس الدولة لإبداء الرأى فيه ، ويعقب ذلك إقراره من مجلس الوزراء ، ثم يطرح أخيرا على الاستفتاء الشعبي ، فإذا أقر الدستور أصدر فى خلال الأيام الثمانية التالية .

إعداد دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ :

لقد أعد دستور سنة ١٩٥٨ على وجه السرعة ، إذ أن مشروع الحكومة التمهيدى نشر فى ٢٩ يوليو ، والمشروع النهائى فى ٤ سبتمبر ، بعد فراغ اللجنة الدستورية الاستشارية من مهمتها : أى بعد إقرار البرلمان لقانون ٣ يونيو سنة ١٩٥٨ بثلاثة أشهر تماما ، ويمكن تمييز ثلاث مراحل فى إعداد نصوص هذا الدستور :

١ — إعداد المشروع التمهيدى .
٢ — عمل اللجنة الإستشارية الدستورية وإعداد المشروع النهائى .
٣ — إقرار المشروع وتطبيق الدستور .

١ — مشروع الحكومة التمهيدى :

فى الاجتماع الذى عقد بتاريخ ٣١ مايو فى « قصر لا بيروز » ، عرض الجنرال على زعماء كل الجماعات البرلمانية — فيما عدا الشيوعيين الذين رفضوا الدعوة —

آراءه عن الإصلاح الدستورى ، والنقاط الرئيسية كانت تدور حول توسيع الهيئة التى تقوم بانتخاب رئيس الجمهورية ، والإبقاء على مسئولية الحكومة أمام البرلمان ، وعدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزارة ، ومسألة السلطات المطلقة المؤقتة . وعند عودة الجنرال من أول رحلة له فى الجزائر أصدر تعليماته إلى « ميشيل دبريه » ، بصفة جوهرية عن دور رئيس الجمهورية ، الذى قامت إلى جانبه هيئة للعمل تتكون — بصفة أساسية — من بعض موظفى مجلس الدولة ، ومن مندوب من قبل كل وزير من وزراء الدولة . وقد تم إعداد الصورة الأولى للمشروع بتاريخ ١٤ يوليو بهذه الكيفية ، وجرت مناقشتها بتاريخ ٢٥ منه أمام لجنة من وزراء الدولة ، تحت رياسة الجنرال نفسه ، وقام « ميشيل دبريه » بدور المقرر فيها . وهكذا تم إعداد المشروع التمهيدى الذى نشر بتاريخ ٢٩ يوليو فى غلاف أحمر ، ومنها جاءت تسميته « المشروع الأحمر » .

ويمكن أن نميز فى هذا المشروع ثلاثة أنواع من الإسهام فى تكوينه بين ثلاث طبقات متعاقبة ، ثلاثة رواسب يعلو بعضها البعض :

أولا الطبقه الديجولية ، وهى الطبقة الأولى التى تشتمل على :

١ — فكرة رئيس الجمهورية المنبثق عن هيئة ناخبين أكبر من البرلمان ، ولكن على غير أساس الاقتراع العام . ولهذا الرئيس حرية تعيين رئيس الحكومة وسلطات التحكيم التى يباشرها بغير توقيع الوزراء .

٢ — فكرة السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية التى هى نوع من الديكتاتورية المؤقتة فى حالة الأزمات الخطيرة ، والتى تعيد إلى الأذهان ذكريات يونيو سنة ١٩٤٠ .

٣ — فكرة عدم جواز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان ، ويحيط بتلك الطبقة ويضاف إليها طبقة « ميشيل دبريه » التى تتعلق بصورة جوهرية بتأصيل النظام البرلمـــانى وإرساء قواعده على أسس منطقية

تتلخص فى التنظيم الدقيق المحكم للعمل البرلمانى ، مع منح الحكومات سلطات واسعة للتدخل » وهنا يبدو واضحا تأثير أحد الراسخين من فقهاء العلم السياسى » ، وكذلك فكرة عدم جواز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان ، وهى الفكرة التى يعتنقها كل من « الجنرال » و « المسيو ميشيل دبريه » .

(٣) الطبقة الثالثة ، وهى طبقة وزراء الدولة ، وهى تتعلق بتنظيم الإقتراح بلوم الوزارة ، وطريقة الاقتراع على القوانين فى حالة طرح مسألة الثقة ، وهى من تراث الإصلاح الذى أقرته الجمعية الوطنية عام ١٩٥٨ ، وكذلك إلغاء نظام المناقشة السنوية للسياسة الذى اقترحه « المسيو دبريه » ، والذى كان شأنه أن يبعث نظام « خطاب العرش » ، وأخيرا إلغاء بعض الاختصاصات الفخرية لمجلس الشيوخ .

(٢) عمل اللجنة الاستشارية الدستورية :

انعقدت اللجنة الاستشارية التى نص عليها القانون الدستورى الصادر فى ٣ يونيو سنة ١٩٥٨ فى المكان المسمى « القصر الملكى » من ٢٩ يولية إلى ١٤ أغسطس ، وكانت تتألف من ٣٩ عضوا ، منهم ٢٦ من البرلمانيين الذين انتخبتهم لجان المجلسين ، و ١٣ من الشخصيات المختارة بمعرفة الحكومة . ولم تكن تضم سوى القليل من رجال الطراز الأول ، فبدلا من تعيين الأخصائيين ، اختارت الحكومة بصفة خاصة أصدقاءها السياسيين ، كما أن محاضر المناقشات لم تنشر ، وكانت تعديلات المشروع التمهيدى التى اقترحتها اللجنة الاستشارية قليلة الأهمية ، ولقد أظهرت اللجنة الاستشارية الدستورية — كما كانوا يدعونها — أنها شديدة الاحترام للسلطة الجديدة ، ومعنية بوجه خاص بتفاصيل ما يتعلق بالبرلمان . وقد كان دورها كبيرا إلى حد ما فى نقطة واحدة فحسب : ذلك فيما يختص بأقاليم ما وراء البحار ، فقد

كان المشروع التمهيدى شديد الاقتضاب وعن عمد فى هذه الناحية ، ليترك للجنة الاستشارية مجالا لعمل فعال ، فقام نزاع بين نطى إلى حد ما بين أنصار الاتحاد والتعاهد ، انتهى بالتصالح الذى يعبر عنه اصطلاح «جماعة الشعوب» الذى صار إقراره فى النهاية ، والقسمات الكبرى لهذه الجماعة ، هى من صنع اللجنة الاستشارية الدستورية التى أخذت الحكومة بمقترحاتها فى هذا الصدد إلى حد كبير ، أما فى المواضع الأخرى فقد اكتفت الحكومة بالموافقة على تعديل بعض تفاصيل المشروع التمهيدى ، ولكن دون أن تمسه فى جوهره . وبعد إرسال المشروع لمجلس الدولة لإبداء الرأى فيه وإقرار مجلس الوزراء له ، أعلن فى ٤ سبتمبر .

(٣) استفتاء ٢٨ سبتمبر :

إن اختصاص الحكومة يقتصر على إعداد مشروع الدستور ، ولكن إقرار الشعب له عن طريق الاستفتاء هو وحده الذى يضفى قوة القانون على الدستور الجديد ، وقد تقرر أن يكون إجراء الاستفتاء فى فرنسا الأوربية وفى أقاليم ما وراء البحار معا . ولكن مغزى الأمر كان مختلفا فى الحالتين ، ففى فرنسا الأوربية كان الأمر يعنى قبول أو رفض النظام السياسى المقترح . ولكن فى أقاليم ما وراء البحار كان مغزاه قبول أو رفض الدخول فى الجماعة الجديدة ، وكان الرفض يعنى الاستقلال . وبذا فإن حق تلك الأقاليم فى الاستقلال يكون قد اعترف به صراحة لأول مرة . وكان الانضمام إلى الجماعة عملا إراديا ، ولكن ذلك لم يكن ينطبق إلا على أقاليم ماوراء البحار بالمعنى الحقيق — لا على المقاطعات الأخرى — وبوجه خاص على الجزائر .

وكان نجاح الاستفتاء ساحقا ، وعلى غرار ناخبى العام الثامن الذين رأوا شخصية « بونابرت » وحدها فى المشروع المقترح عليهم وصوتوا للشخص لا للنص ، فإن ناخبى عام ١٩٥٨ قد وضعوا فى الاعتبار شخصية « الجنرال ديجول » فقط ، وعبروا عن ثقتهم به بأغلبية ٧٩٠ ر ٦٦٨ ر ١٧

بالموافقة فى فرنسا الأم ضد ٤٫٦٢٤٫٥١١ صوتا بالرفض وامتناع ٤٫٠١٦٫٦١٤ . وفى مقاطعات وأقاليم ماوراء البحار كانت أغلبية الموافقين أكبر ، فيما عدا غينيا ، حيث كانت الغلبة لأصوات الرفض ، الأمر الذى أدى إلى انفصال هذا الإقليم .

(ب) دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ [1] :

إن دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ ، على غرار دستور عام ١٩٤٦ ، يشمل فى الحقيقة دستورين فى إطار دستور واحد :

(١) دستور الجمهورية : أى المجموع المكون من فرنسا بمعناها الحقيق ومقاطعات ماوراء البحار « الجزائر ، والصحارى ، وجيانا ، والمارتينيك ، والرينيون ، والجواد يلوب ، وأقاليم ما وراء البحار » .

(٢) دستور الجماعة : أى المؤلفة من المجموع شبه الاتحادى ، باتحاد الجمهورية الفرنسية والاثنتى عشرة جمهورية فى إفريقا ومدغشقر الذين صوتوا « بالقبول » فى استفتاء ٢٨ سبتمبر ، ثم قرروا قبول نظام الدول الأعضاء فى الجماعة .

أنظمة الجمهورية :

احتفظ دستور ١٩٥٨ بالمبدأ الأساسى للنظام البرلمانى , ألا وهو مسئولية الحكومة السياسية أمام البرلمان ، ولكنه ينظمها على نحو فريد ، فنظام الجمهورية الخامسة يبتعد كثيرا عن النظام البرلمانى التقليدى ، وترجع أصالته إلى خصائص أربع :

(١) دور رئيس الدولة ، وطابع ملكية أورليان .

(٢) نزعة التأصيل التى تستهدف التنظيم الدقيق لدور المجلسين والتى تنتهى

---

١ — لا يمكن فى هذا المقام ، سوى الاقتصار على وصف السمات العامة للنظام الجديد ، وللوقوف على تحليل أوفى للنظم والحياة السياسية انظر « م د وفرجيه » الجمهورية الخامسة سنة ١٩٥٩ » .

إلى وضع البرلمان فى غير مكان الصدارة .

(٣) المزج بين النظام البرلمانى ونظام فصل السلطات .

(٤) النفوذ الممنوح لأعيان الريف ، والتوجس خيفة من الاقتراع العـام .

(١) النظام البرلمانى الضارب إلى نظام ملكية أورليان :

قيل إن نواة دستور عام ١٩٥٨ تتكون من الأفكار التى أعرب عنها « الجنرال ديجول » منذ سنة ١٩٤٦ فى خطابه فى بابيه عن دور رئيس الجمهورية » ، « إن نفوذه وقد عززه من الوجهة النظرية ، بتوسيع هيئة الناخبين التى تختاره ، فإن سلطاته قد زادت تبعا لذلك ، إذ أنه يتمتع بصفة خاصة ، بحق حل الجمعية الوطنية بمحض إرادته دون أى قيد يرد على هذا الحق ، كما يجوز له أيضا إجراء استفتاءات فى حالات أكثر تحديدا . وهو يباشر هـــذه هذه السلطات دون حاجة إلى توقيع الوزراء : فالأمر يتعلق إذن باختصاصات حقيقية لا بمجرد حقوق نظرية يباشرها فى الواقع الوزراء المسئولون ، وإن كان لا يتعلق بسلطات حكومية حقيقية بمعناها المعروف : إذ أن دور رئيس الحكومة عام ١٩٥٨ هو أساسا دور « تحكيم » كما هو منصوص عليه صراحة فى الدستور ، وهكذا استبعد النظام الرياسى ، برغم أن بعض القواعد الجديدة مستوحاة منه ، ولكنها قواعد ثانوية .

إذن فالجمهورية الخامسة هى نظام برلمانى من طراز نظام أورليان . وهذا الإصلاح الفنى يعنى - كما هو معروف - مرحلة معينة فى تطور النظام البرلمانى هى وسط بين الملكية المقيدة والنظام البرلمانى التقليدى ، الذى يعتبر عهد سنة ١٨٣٠ وميثاق « لويس فيليب دورليان » مثالين واضحين له وهذا الرجوع إلى النظام الذى كان سائدا فى عهد ملكية « دورليان » مطابق لوجهات النظر التقليدية لليمين المعتدل فى موضوع إصلاح الدولة ، ونحن نجد نفس النزعة

فى كتاب استقالة « كازيمير بيرييه » وفى سياسية « ملليران » وفى محاولات « دومرج » وفى المشروع الدستورى « للماريشال بيتان » ... الخ ، ويقوم هذا الإتجاه على سوء فهم لأسلوب سير العمل فى النظام البرلمانى ، إنه إذا أريد تقوية السلطة التنفيذية ، (الأمر الذى لا مناص منه فى فرنسا) وجب زيادة نفوذ رئيس مجلس الوزراء وتعزيز سلطته لا زيادة نفوذ وسلطات رئيس الجمهورية ، وإلا فإننا بذلك نقسم السلطة التنفيذية شطرين ، ونقيم فى داخلها منافسة دائمة ، ونزيدها ضعفا عما هى عليه . ولكن النظام « الأورليانى » لعام ١٩٥٨ يجب أن يوضع فى مكانه فى إطاره التاريخى ، فقد هيأ حلا قصير الأجل للمشكلة الأساسية . ألا وهى : « ماذا يكون وضع « الجنرال ديجول » فى الدستور الجديد ؟ ... إن دور رئيس الدولة من طراز النظام « الأورليانى » يتفق تماما مع مزاجه ورغباته . وكل شىء يحمل على الاعتقاد بأنه سيقوم به خير قيام . ولكن هذا الجزء من الدستور ، وهو من صنع يديه ، جد عرضة لأن ينقضى بذهابه ، فإن نظام « أورليان » لعام ١٩٥٨ أ ككل الأنظمة ذات الطابع « الأورليانى » : إن هى إلا أنظمة انتقالية لا يعمر توازنها الدقيق طويلا .

(٢) تأصيل قواعد النظام البرلمانى وضعف مركز البرلمان :

إن اصطلاح النظام البرلمانى القائم على قواعد مؤصلة قد وضع لتمييز دساتير مابعد حرب سنة ١٩١٩ الأوربية ، والتى اجتهدت فى تقنين القواعد العرفية للنظام البرلمانى على نحو واضح محدد ، وابتكار الوسائل الدقيقة المضبوطة للاحتفاظ بالتوازن المتبادل بين المجالس والسلطة التنفيذية ، وكانت هذه التجربة الأولى لتدوين قواعد النظام البرلمانى مخيبة للآمال فيها ، إذ أن أغلب الدساتير لم تعمر وقتا طويلا ، ولكن الاصطلاح يستعمل أيضا وبمعنى يختلف قليلا ، بصدد الجمهورية الخامسة : إذ أنه يعنى القواعد

الخاصة بتنظيم العمل البرلمانى وإجراءات التشريع أكثر من انصرافه إلى المعنى السابق ، كما ينطبق أيضا على تنظيم مسألة الثقة والمسئولية الحكومية (الأمر الذى كان لباب النظام البرلمانى المؤصل عام ١٩١٩) ، ولكن هذه الأخيرة أقل أهمية .

ومصدر الأمرين فوق ذلك مختلف ؛ فإن التنظيم الدقيق لإجراءات سير النظام البرلمانى التى أدت إلى تضمين الدستور أحكاما كان يجب منطقيا إيرادها فى لائحة المجلسين ، إنما هو من صنع « المسيو ميشيل دبريه » ، وربما كان هذا القسم ـ من الوجهة القانونية ـ أصح أجزاء الدستور ، ومن المؤكد أن واضعى الدستور قد ذهبوا بعيدا فى بعض الأحيان ؛ فهم إذ كبحوا جماح البرلمان ببعض القواعد الصارمة ، قد وضعوه بذلك فى مركز يقلل من أهميته إلى حد ما ، والواقع أنهم هبطوا به أكثر مما يجب ، ولكن من جهة أخرى فإن مساوئ الحياة البرلمانية الفرنسية منذ نصف قرن ، قد بلغت حدا يبرر قسوة العلاج .

إن تنظيم مسألة الثقة والاقتراح بلوم الوزارة والتصويت على النصوص لمما أسهم به وزراء الدولة فى الدستور الجديد ، والذى يرجع مصدره إلى الجهود التى بذلت فى نهاية عهد الجمهورية الرابعة لإيجاد نظام للحل الآلى فى حالة إسقاط الجمعية الوطنية للوزارة . وكان « مسيو بول رينو » يرمى إلى إقرار هذا النظام بواسطة اللجنة الاستشارية الدستورية ، ولكن « الجنرال ديجول » ، الذى أراد أن يجعل من الحل إحدى حالات تحكيم الرئيس ، اعترض على ذلك ؛ ولهـــذا السبب اقتصر الأمر على العودة إلى العناصر الرئيسية لمشروع التعديل الذى أقرته الجمعية الوطنية بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٩٥٨ (انظر ص ١٢٩) .

(٣) المزج بين النظام البرلمانى وفصل السلطات :

فمن الوجهة الفنية يعتبر النظام البرلمانى وفصل السلطات شقين مختلفين ، ففى النظام البرلمانى تتعاون الهيئات وتمتزج الاختصاصات ، فالحكومة والبرلمان كلاهما يملك وسائل التأثير المتبادل على الآخر ، فالقوانين واللوائح لا ينحصر كل نوع منها فى مجال منفصل فصلا تاما عن مجال النوع الآخر ، ولكنهما يتداخلان فى نفس الموضوع الواحد ، والحال على خلاف ذلك فى نظم فصل السلطات التى يتميز بنزعة مزدوجة لعزل الهيئات وتحديد الاختصاصات . وقد جاء دستور عام ١٩٥٨ مزاجا من النظامين ، فنراه قد أدخل بعض عناصر الفصل بين السلطات فى إطار نظام برلمانى .

وعناصر الفصل بين السلطات هذه تتناول كلا من عزل الهيئات وتحديد الوظائف معا . أما فى الناحية الأولى فإن التجديد الجوهرى هو فى عدم جواز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان ، وتعزى هذه القاعدة إلى « نواة الفكرة الديجولية » فى الدستور والتى بينها الجنرال نفسه للبرلمانيين فى محادثات قصر « لا بيروز » بتاريخ ٣١ مايو ، وهى ترمى إلى تغيير مألوف ما جرى عليه النظام البرلمانى الفرنسى ، ورفع كابوس الأمل فى كرسى الوزارة من حياة النائب، ولو لأيام معدودة ، والرغبة فى هدم الحكومة القائمة بقصد إخلاء المكان .

ولكن الابتكار فى النقطة الثانية أهم — وهو يتعلق بالتحديد الدقيق لمجال القانون . فمن ذلك الوقت صارت سلطة الحكومة فى عمل اللوائح يجوز أن تمتد لتشمل جميع الميادين على حين أن البرلمان لا يجوز له إصدار القوانين إلا فى مجال جد محدود بحكم الدستور نفسه : ويسهر المجلس الدستورى على احترام هذا الفصل بين السلطات ، وذلك بإلغاء القوانين التى تصدر خارج دائرة « النطاق التشريعى » ، وهذا النظام مخالف لجميع

التقاليد الفرنسية ولما رسمته جميع النظم الديموقراطية .

وهكذا نرى أن المزج بين فصل السلطات والنظام البرلمانى يسير فى اتجاه واحد، فالفصل بين السلطات هدفه الوحيد تقييد امتيازات البرلمان . وإلى جانب هذا ، فإن من الأمور ذات المغزى إلغاء دستور سنة ١٩٥٨ ، المحاولة الوحيدة التى أتى بها دستور سنة ١٩٤٦ نحو فصل السلطات ، ذلك أن واضعى دستور سنة ١٩٤٦ أنشأوا مجلس القضاء الأعلى المستقل عن الحكومة الذى كانت الكفة الراجحة فيه للقضاة الذين يختارهم زملاؤهم ورئيس الجمهورية ، وأعطوه فى الواقع سلطة التقرير فى تعيين رجال القضاء وترقيتهم .

لقد حطم واضعوا دستور سنة ١٩٤٦ هذا القيد القديم الذى يربط رجال القضاء بالسلطة التنفيذية ، ولكن واضعى دستور سنة ١٩٥٨ هدموا هذا الإصلاح الموفق ، وذلك رغم المهمة المختلفة التى عهد بها إليهم صراحة قانون ٣ يونيو ، وبذلك صار رجال القضاء يعينون ويرقون من جديد وفق إرادة الوزير ، أما زيادة مرتباتهم فهى بمثابة طلاء من ذهب لقيد من حديد أحكم وثاقه من جديد .

(٤) جمهورية الأعيان والتخوف من الشعب :

إن هيئة واحدة فقط من بين الأجهزة الخمسة الهامة التى أقامها دستور ١٩٥٨ : رئيس الجمهورية ... الحكومة ... الجمعية الوطنية ... مجلس الشيوخ والمجلس الدستورى ، هى التى تنبثق من الشعب على أساس الاقتراع العام المباشر : تلك هى الجمعية الوطنية . وثم هيئتان أخريان ، هما وليدتا الانتخاب غير المباشر وغير المتساوى إلى حد كبير ؛ لأنه فى الواقع انتخاب مقيد . وهاتان الهيئتان هما : رئيس الجمهورية ، ومجلس الشيوخ . وتكاد تكون هيئة ناخبي رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ واحدة فى الحالتين ،

والأغلبية المطلقة فيها للناخبين من ممثلى القرى التي يقل عدد سكانها عن ١٥٠٠ نسمة ، وهى التى تؤلف ثلث الشعب فحسب ، وهكذا يكون أعيان الريف هم الذين يختارون رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشيوخ ، كما أن ثلثى أعضاء المجلس الدستورى تعينهم الهيئات المشكلة على أساس هذا الاقتراع المقيد ، وثلثهم فقط تعينه الجمعية الوطنية . وحتى هذا التعيين ، فإنه يتم عن طريق رئيسها . والحكومة يختارها جهاز يقوم على أساس الانتخاب المقيد بالاتفاق مع الجمعية الوطنية . وهنا يبدو الإقتراع العام فى نصف قوته وسلطانه وكل شيء يجرى ، كما لو كانوا يوجسون خيفة من الشعب ، وكما لو كان يراد إحاطة الهيئة الوحيدة الصادرة عنه حقيقة ، وهى الجمعية الوطنية ، بإطار أو سياج وثيق من أعيان الريف لجعلها عاجزة عن إتيان أى ضرر .

ومن الأمور ذات الدلالة فى هذا الصدد ، تقوية سلطه مجلس الشيوخ : فهو إذا كان على وفاق مع الحكومه استطاع تجميد جميع المشروعات التى تقرها الجمعية اوطنية على نحو ما كانت عليه الحال فى ظل الجمهورية الثالثة . أما إذا كان على خلاف معها ، فإن فى إمكان رئيس الوزراء وضع حدلمعارضة مجلس الشيوخ الذى لايستطيع إذ ذاك إلا تأخير مشروعات الجمعية الوطنية ، على غرار ما كان يجرى فى عهد الجمهورية الرابعة .

وليس الاستفتاء الشعبي ملطفا كافيا فى هذا الصدد ، فمن ناحية قيد الدستور استعماله بقصره على حالات جد محدودة على سبيل الحصر لاتسمح ألبتة باللجوء إليه على نحو مطرد ، ومن جهة أخرى ، فإن العمل بنظام الاستفتاء الشعبى فى البلاد التى تستخدمه على نطاق واسع «كسويسرا» ، قد أثبت أنه نظام يتسم بطابع المحافظة على القديم ، وغالبا ما يستخدم لشل محاولات الإصلاح من جانب الحكومة أو البرلمان . إن الاستفتاء يفيد بكل تأكيد فى حسم بعض المشاكل الكبرى التى ينقسم الرأى العام إزاءها ، وذلك

فى البلاد التى يجعل تعدد الأحزاب فيها إجراء الحل غير ناجع فى هذا الشأن، وليس يكفى هنا أن نضفى طابعا ديموقراطيا على نظام قوامه الأعيان ومصدره الاقتراع المقيد ويحفل من الاقتراع العام .

هيئات الجماعة الفرنسية :

إن الباب الثانى عشر من دستور سنة ١٩٥٨ الذى ينظم الجماعة الفرنسية لا يضع لها نظاما برلمانيا ، وإنما يحبوها بنظام يتجاوز حدود النظام الرياسى... إنه نظام أقرب إلى النظام المطلق الذى تتركز جميع السلطات فيه فى يد رجل واحد ، منه إلى النظام الأمريكى .

(١) إن رئيس الجماعة هو العضو الرئيسى فيها ، وهو فى نفس الوقت رئيس الجمهورية ، فله إذن صفة الأداة المشتركة بين الجمهورية والجماعة .

وهو يتمتع بسلطة عامة فى اتخاذ القرارات فى الشئون المشتركة للجماعة ، بعد أن يقوم المجلس التنفيذى ببحثها ، وليست هناك أية تفرقة مطلقا فى هذا الشأن بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية ، فالرئيس يشرع ويراقب تنفيذ القرارات التى يتخذها إذ أن التنفيذ فى حد ذاته موكول إلى هيئات الحكومات الأعضاء ، فنحن بإزاء نظام لإدماج السلطات يجوز للرئيس فيه تفويض كل أو بعض اختصاصاته لواحد أو أكثر من أعضاء المجلس التنفيذى ، ولكن هذا التفويض متروك لمطلق تقديره ، ومن المفهوم — طبعا من جهة أخرى — أن مباشرة الرئيس لسلطاته لا يشترط فيها توقيع الوزراء المختصين على أعماله ، ما دام رئيس الوزراء والوزراء هم من بعض هيئات الجمهورية .

وسلطة رئيس الجماعة هذه فى إصدار القرارات تسرى على هيئات جميع الدول الأعضاء ، بما فى ذلك هيئات الجمهورية نفسها ، وبصفة خاصة ، فإن المسائل التى احتفظت بها المادة ٣٤ للقانون لا تهم سوى الجمهورية

وحدها ، ويجب أن تقرن هنا المادة ٣٤ بالمادة ٧٨ : فبرلمان الجمهورية لا يجوز له التشريع للجماعة فحسب ، وإنما يضاف إلى ذلك أن القرارات التى يتخذها رئيس الجماعة تسرى عليه كما تسرى على المجالس التشريعية للدول الأعضاء ، فإذا حدث أن أقر البرلمان قانونا يخالف قرارا رياسيا متعلقا بالسياسة المشتركة ، لكان من الجائز إحالة هذا القانون إلى المجلس الدستورى لإلغائه استنادا إلى المادة ٧٨ من الدستور ، وهذا معناه أن رئيس الجمهورية — بوصفه رئيسا للجماعة — هو صاحب السلطة العليا فى اتخاذ القرارات فى المسائل السياسية المشتركة ، كالسياسة الخارجية ، والدفاع ، والسياسة الاقتصادية والمالية ... إلخ .

(٢) إن الهيئات الخاصة بالجماعة عددها ثلاث ، هى : المجلس التنفيذى ، ومجلس الشيوخ ، ومحكمة التحكيم . ويجب الاحتراس بصفة خاصة من الاعتقاد بأن هذا التكوين الثلاثى يقابل الصورة التقليدية لنظام السلطات ، وهى : التنفيذية ، والتشريعية، والقضائية ، ذلك أن المجلس التنفيذى لا يملك سلطة ذاتية لإصدار القرارات ، وذلك على الأقل من الناحية القانونية ، كما أن مجلس الشيوخ هو على الأخص مجلس استشارى ، أما السلطة التشريعية الحقيقية فهى بيد رئيس الجماعة .

ويتألف المجلس التنفيذى من :

(١) رئيس الجماعة الذى يترأس المجلس .

(٢) رئيس وزراء الجمهورية الفرنسية ، ورؤساء حكومات الدول الأخرى الأعضاء .

(٣) وزراء الشئون المشتركة ، وسلطاته غير محددة بوضوح ، فهو ينظم تعاون أعضاء الجماعة فى المجال الحكومى والإدارى ، كما تنص على ذلك المادة ٨٢ من الدستور . ويحدد الأمر الصادر فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٥٨ هذه العبارة العامة من زاويتين :

(١) المجلس يختص بمسائل السياسة العامة للجماعة .

(٢) يصدر المجلس قراراته فى شأن النفقات التى تتطلبها هيئات الجماعة وإدارة مرافقها ، وفى توزيع أعبائها بين الدول الأعضاء ، وكذلك فى توزيع نفقات السياسة المشتركة للجماعة . ويبدو من هذه النصوص أن الأمر يتعلق بمجرد اختصاص استشارى ، وأن سلطة اتخاذ القرارات إنما هى لرئيس الجماعة .

ومجلس شيوخ الجماعة يمثل مجموع الدول الأعضاء ، وهو يتألف من مندوبين يختارهم من جهةٍ برلمانُ الجمهورية من بين أعضائه ، والمجلس التشريعى للدول الأخرى للأعضاء من جهة ثانية ، على أساس مقعد لكل ثلاثمائة ألف نسمة ، أو جزء من ثلاثمائة ألف ، على ألا يقل ممثلو أية دولة عضو عن ثلاثة أعضاء ، وهو بهذا يقدم ٢٨٤ عضوا ، منهم ١٨٦ عن الجمهورية الفرنسية) فرنسا الأصلية ، والجزائر ، ومقاطعات وأقاليم الجمهورية فيما وراء البحار) و ٩٨ عضوا لباقى دول الجماعة .

إن سلطات مجلس شيوخ الجماعة استشارية : إلا أن له مع ذلك بعض سلطات اتخاذ القرارات ، وله إبداء الرأى ، بناء على طلب رئيس الجماعة فى حالات أربع :

(١) المشروعات الخاصة بالسياسة الاقتصادية والمالية المشتركة .

(٢) المعاهدات والاتفاقات الدولية التى يجب التصديق عليها من برلمان الجمهورية ، والتى تلتزم بها الجماعة .

(٣) إعلان الحرب .

(٤) جميع الشئون المشتركة ، وبصفة خاصة الأهداف العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة .

ومن جهة أخرى فإن له اقتراح ما يراه من التوصيات التى تستهدف تحقيق الانسجام بين تشريعات الدول الأعضاء .

ولمجلس الشيوخ سلطة اتخاذ القرارات أولا فى موضوع تنقيح الباب الثانى عشر من الدستور الخاص بالجماعة ، فأحكام هذا الباب يكون تنقيحها بناء على قوانين يقرها بنفس الصيغة برلمان الجمهورية ومجلس شيوخ الجماعة . وتنص المادة ٢١ من الأمر الصادر فى ١٩ ديسمبر ١٩٥٨ على اتباع نفس الإجراءات فى تنقيح القوانين النظامية للجماعة . وللمجلس ثانيا اتخاذ قرارات واجبة النفاذ فى المسائل التى تمنحه التفويض فيها المجالس التشريعية للدول الأعضاء فى الجماعة . والأمر هنا مجرد احتمال يتوقف على إرادة هذه المجالس . وأخيرا فإن أعضاء مجلس شيوخ الجماعة يجوز لهم توجيه أسئلة مكتوبة للوزراء الذين يقومون بالشئون المشتركة للجماعة .

محكمة التحكيم للجماعة :

وظيفة هذه المحكمة الأساسية تسوية المنازعات التى تنجم بين الدول الأعضاء ، وهى منظمة لها طابع الأصالة ، تشبه مجلس الدولة الفرنسى قليلا ، مع فارق بينهما ، هو : أنها لا تفصل فى الخصومات بين الأفراد ، ولكن فى المنازعات بين الدول . ورغم كل شيء فإنها ليست هيئة تحكيم ، وإنما هى محكمة بمعناها الصحيح ، وهى تشكل من سبعة قضاة يعينهم رئيس الجماعة لمدة ست سنوات من بين الفئات التالية :

(١) أعضاء هيئات القضاء العادى أو الإدارى الذين أمضوا عشر سنوات على الأقل فى وظائفهم .

(٢) أساتذة كليات الحقوق متى شغلوا مناصبهم مدة لا تقل عن عشر سنوات .

(٣) الأشخاص الذين اكتسبوا بحكم وظائفهم التى مارسوها مدة عشرين سنة على الأقل ، خبرة قانونية عالية . ويشترط فى القضاة أن يكونوا

من مختلف دول الجماعة .

وللمحكمة التحكيم ثلاثة اختصاصات :

(١) الفصل فى المنازعات الخاصة بتفسير أو تطبيق القواعد القانونية المعمول بها فى الدول الأعضاء فى الجماعة .

(٢) والفصل فى المنازعات المتعلقة بتعيين أعضاء مجلس شيوخ الجماعة .

(٣) وإصدار الفتاوى التى يطلبها رئيس الجماعة .

خاتمــــة

«يبدو من المفيد أن ننقل هنا — دون تغيير كلمة واحدة — الخاتمة التى سطرت عام ١٩٤٨ لتقديم دستور عام ١٩٤٦ للقراء ، وذيلت بها الطبعة الثالثة والطبعات التالية من هذا الكتاب .

«فى عام ١٨١٤ كان «لويس الثامن عشر» يؤرخ أوامره بالسنة التاسعة عشرة من حكمه ، واصلا بهذه الكيفية عهد الملكية الشرعية الذى فصلته سنة ١٧٩٣ فترة من الحروب والثورات مدة عشرين عاما ، وبالمثل فإن ساسة الجمهورية الرابعة قد أعادوا — فى صبر وأناة — الرابطة التى فصمت فى ١٠ يوليو سنة ١٩٤٠ . وبهذا تمخضت الثورتان المنتظرتان الوطنية والتحررية فى النهاية عن عودة النظام الجمهورى ، فاستعاد الشعب النظم التقليدية والوجوه المألوفة فى آن واحد . ويبدو أن كل شئ يسير هكذا على نحو أفضل فى أفضل عالم ممكن ، أولا يستطيع الإنسان أن يأمل فى أن يعيش دستور عام ١٩٤٦ أمدا طويلا كسابقه ؟ »

« ولكن يخشى أن تكون هذه الظواهر خادعة ، وأن تكون الآمال مخيبة للظنون، ولكن الوقت يمضى اليوم سريعا، وقد نال الجمهورية البرلمانية من بالغ الضعف بعد مرور ثمانين عاما من قيامها ما نال ملكية العهد القديم فى نهاية عشرة قرون . فهى قد أوفت على الغاية فى قيامها بمهمتها فى المدة ما بين ١٨٧٥ و١٩١٤ التى يعتقد أن فرنسا قد عاشت خلالها فى ظل واحد من أفضل النظم التى عرفها تاريخها . ولكن حرب ١٩١٤ قد حملت إليه بعض جراثيم فنائه التى كانت طوراً نائمة ساكنة ، وتارة متيقظة قاتلة تنفث سمومها فى هذا البنيان ، ولكنها كانت على الدوام حاضرة ونامية . ولم تفعل حرب ١٩٣٩ سوى أن أكثرت من هذه

الجرائم وزادت من خطرها . وفى عام ١٩٤٠ لم يكن الماريشال بيتان هو الذى قلب النظام ، ولكن هذا النظام قد لفظ أنفاسه الأخيرة دون أن يجهز عليه أحد . لقد سقطت الفاكهة من الشجرة بحركتها الذاتية ، وذلك لتعفنها . وفى سنة ١٩٤٦ اقترنت عودة النظام الجمهورى بطابع مصطنع وخادع إلى حدما ؛ وقد جعل منظر المراسم القديمة الناس يفكرون رغم إرادتهم ، فى الاحتفال بتكريس « شارل العاشر » ، ذلك أن الاستقرار الدستورى ليس خيرا فى ذاته إذا لم يتجاوب مع حاجات البلاد التى يقوم فيها الدستور ، ومن ذا الذى يجرؤ على القول بأن هذا الشرط الأساسى متوافر حاليا؟ ... وأن التفكير فى أن تحكم فرنسا فى عام ١٩٤٨ بأساليب « المسيوفاليير » ليثير من دواعى السخرية مايثيره التفكير فى حكمها ١٨١٤ بأساليب لويس السادس عشر » .

« وليست المشكلة خاصة ببلادنا ، فجميع الأمم تشعر بها حيث تتسع يوما بعد يوم شقة الخلاف بين حاجات الشعوب وعدم تجاوب النظم السياسية معها . إن المجتمعات التى تسيطر عليها الجماهير ، والتى يتميز بها القرن العشرون لايلائمها الإطار العتيق المتداعى من الصور الحكومية التى نشأت فى القرن التاسع عشر ، وكانت تتجاوب مع قيادة الصفوة المختارة من الطبقة البورجوازية . وعلى خلاف ذلك ، فإن السر فى قوة الديكتاتوريات المعاصرة — فاشية كانت أوشيوعية — إنما يرجع إلى تجاوبها التام مع الظروف التاريخية . ومالم تتطور الديموقراطية فى نفس الاتجاه تطورا جذريا ، فمن العبث أن نأمل فى نجاحها مستقبلا » .

« ولاشك أن هذه الآراء ستعتبر تدنيسا للمقدسات . ولكن هذا لا يهم ، لأن المشكلة الوحيدة هى معرفة مبلغها من الصحة ، فالحقيقة وحدها هى المقدسة . إن الدفاع عن الديموقراطية والحرية ليس فى التشدق كل يوم بمقاطع هذه الكلمات دون تفكير ودون عمل . إن صرخة « يارب »

« يارب » لا تكفى للدخول فى ملكوت السماوات . »

* * *

« إننا لم نعد طبع هذه السطور التى نشرت لأول مرة منذ أحد عشر عاما لإبراز طابع التنبؤ فيها . فهذا الفخر الشخصى عبث لا جدوى فيه . وكثيرا ما سبق للمؤلف أن ذاق مرارة السرور بإثبات حوادث صدق رأيه فيها قبل وقوعها ، بحيث أصبح لا يعير ذلك شيئا من الأهمية . ولكن من دواعى الأسف أن خاتمة ١٩٤٨ ما زالت تصدق على سنة ١٩٥٨ : وليس فى الإمكان إضافة شىء جوهرى إليها .

أما الآن « فقد توقفت عجلة الزمان ، ذلك أن مهابة رجل عظيم تلقى الظلال على » « مشكلة يحلها مؤقتا بمجرد وجوده . فإذا ماذهب هذا الرجل تبين أن دستور سنة ١٩٥٨ ليس أكثر تمشيا مع الديموقراطية المعاصرة من « دستور سنة ١٩٤٦ » .

تم بحمد الله